

R E V I S T A D E

3CONOMIA4

Consejo General de Colegios de Economistas de España

Retos del Sistema Fiscal



economistas
Consejo General

Número 4
Septiembre 2010

Presentación

Lo que habitualmente denominamos sistema fiscal de un país ha de permitir obtener una recaudación que sea suficiente para financiar el nivel de gasto público deseado. En este sentido, los impuestos no son una finalidad en sí mismos, sino que son un instrumento para poder financiar el gasto público. En consecuencia, el nivel de impuestos vendrá muy condicionado por el nivel de gasto público y en último término tienen que ser los ciudadanos de cada país los que democráticamente decidan qué nivel de gasto público y, por lo tanto, de impuestos quieren.

Pero a pesar de este carácter instrumental, a los impuestos también se les pide el cumplimiento de otros importantes objetivos. Tienen que ser eficientes, es decir, distorsionar lo menos posible las decisiones de los agentes económicos y, por lo tanto, no perjudicar el crecimiento económico. Tienen que ser equitativos, aspecto delicado por las connotaciones ideológicas que lógicamente implica el concepto de justicia, y que puede analizarse desde dos visiones complementarias: tratar de manera diferente los que son diferentes (equidad vertical-progresividad) y dar el mismo tratamiento a aquellos que son iguales (equidad horizontal). Tienen que ser sencillos, con el fin de que los costes de su aplicación sean lo más reducidos posible tanto para la administración pública como para los contribuyentes. Y tiene que ser también flexibles, adaptándose a la situación económica desarrollando un papel de estabilizador.

La consecución de todos estos objetivos es difícil, dado que se generan conflictos entre ellos. Un impuesto puede ser muy justo, pero a la vez muy poco eficiente y muy complicado; y al revés, un impuesto muy eficiente y sencillo, puede ser muy injusto. Por ejemplo, hacer pagar un impuesto en función sólo de la edad de las personas, sería muy eficiente, porque no distorsionaría las decisiones del contribuyentes; y sencillo de aplicar y controlar, pero en cambio sería muy injusto porque no parece que sólo la edad sea indicativo de una capacidad de pago que justifique la introducción de un impuesto. En consecuencia, definir qué impuestos se quieren y cómo los configuramos ha sido tradicionalmente una decisión compleja.

En el contexto actual se dan además dos circunstancias adicionales que dificultan todavía más la configuración del sistema fiscal. Por una parte, el proceso de globalización económica ha ido adquiriendo más importancia desde los años noventa. Las desregulaciones del sistema monetario, de los flujos financieros y del comercio, conjuntamente con el desarrollo de avances tecnológicos facilitan la movilidad de ciertas bases y dificulta claramente el control en el cumplimiento de los impuestos.

Qué se puede gravar a menudo sustituye a qué se querría gravar. La crisis económica sin precedentes que estamos sufriendo plantea por su parte otro problema adicional: el sistema fiscal no puede perjudicar la recuperación económica, pero a la vez tiene que permitir obtener una recaudación suficientemente elevada con el fin de evitar un deterioro todavía mayor de las finanzas públicas.

*En este contexto, y con la ayuda de prestigiosos académicos y profesionales, este dossier analiza las principales figuras impositivas que constituyen los sistemas fiscales actuales, así como aquellas cuestiones de actualidad que son relevantes de cara a reformar los sistemas fiscales en general, y más en concreto el español. Hemos solicitado también a cinco reconocidos expertos (**Francisco Castellano, José María Labeaga, Jaime Menéndez, Leopoldo Pons y Jesús Sanmartín**) que nos den su opinión sobre cuatro cuestiones que nos parecen primordiales: a) Cuáles tienen que ser las líneas maestras de la actuación en materia de fiscalidad?; b) ¿Cómo se puede fomentar la inversión internacional en nuestra economía a través de la normativa tributaria y sus límites?; c) ¿Cómo se puede combatir el fraude fiscal? y d) ¿Cómo se puede perfilar eficazmente los sistemas tributarios local, autonómico y estatal?*

Dos décadas de IRPF en España: un balance

Juan José Rubio Guerrero

María del Prado Ruiz González

Universidad de Castilla-La Mancha.

Resumen: Este trabajo pretende analizar el contexto, los objetivos y las decisiones técnicas adoptadas en las sucesivas reformas del impuesto sobre la renta de las personas físicas en España, con especial referencia a las dos últimas décadas de nuestro reciente historia financiera. Para ello, se incorporan las restricciones externas (incorporación a la Unión Económica y Monetaria) e institucionales y, particularmente, la adecuación de los cambios propuestos a las líneas de evolución de los modelos tributarios imperantes en el ámbito de la OCDE, así como su justificación a partir de los fundamentos teóricos de la Economía Pública formulados a través de los paradigmas de la Imposición Optima aplicados a realidades particulares como es el caso español.

PALABRAS CLAVE: Key Words: Política Fiscal, Reformas Tributarias, Imposición Personal sobre la Renta, España
Clasificación JEL: H20, H30

1. Introducción

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) constituye la figura principal de nuestro ordenamiento tributario. Diversos factores le convierten, al igual que sucede en todos los países desarrollados, en el eje fundamental de la política de ingresos públicos.

En primer lugar, debe destacarse su carácter de impuesto personal, establecido de forma directa sobre la manifestación más representativa de la capacidad de pago, la renta de las personas físicas. Esto le confiere, tradicionalmente, un papel particular como instrumento esencial para alcanzar las metas redistributivas demandadas del sistema impositivo desde el ámbito de la equidad. La flexibilidad de su estructura de gravamen le permite cumplir esta función de forma adecuada, reflejando aquellas circunstancias personales y familiares que, más allá de la simple expresión de la renta monetaria, permiten satisfacer un reparto equitativo de su carga de acuerdo con las valoraciones sociales del legislador.

En segundo lugar, al tener la renta personal como objeto de imposición, el IRPF constituye una fuente principal de ingresos públicos. Desde el punto de vista de la suficiencia financiera, los impuestos sobre la renta personal constituyen una de las principales aportaciones, si no la principal, al presupuesto de ingresos en cualquier país desarrollado. Se trata, además, de un poder recaudatorio de carácter universal, dada la generalidad que posee la renta para el espectro poblacional como magnitud gravada. La combinación de estos factores –potencial recaudatorio y poder redistributivo–, junto con su forma de exacción general, directa, le convierten en un tributo con un alto grado de per-

cepción social, lo que en cierto modo le ha situado como un eje de la política pública en todas las democracias desarrolladas.

Sin embargo, esta trascendencia cuantitativa no puede pasar por alto su incidencia sobre el sistema económico. Al gravar directamente la renta de todas las distintas fuentes, sus efectos sobre el comportamiento de los individuos que prestan sus factores para su obtención no son despreciables. Desde el principio impositivo de neutralidad, es objetivo del diseño de un buen impuesto sobre la renta personal, precisamente, conseguir hacer mínimas estas posibles distorsiones sobre el comportamiento. Así, un impuesto de este tenor debe tratar de evitar las interferencias sobre el mercado de trabajo, tanto desde el lado de la oferta como de la demanda; debe tratar de gravar las rentas del capital sin que esto suponga desincentivos al ahorro frente a la opción de dirigir la renta hacia el consumo y sin provocar recomposiciones de las carteras de activos de estricta naturaleza fiscal. Todo ello debe conseguirse asegurando que los contribuyentes mantienen un volumen de renta disponible suficiente para garantizar un desarrollo pleno de sus iniciativas de consumo y ahorro, elementos fundamentales del nivel de bienestar. En definitiva, un buen impuesto sobre la renta personal debe ser respetuoso con el principio de eficiencia económica, exigencia que desde una perspectiva macroeconómica equivale a solicitar su no beligerancia con el crecimiento económico estable, base primordial para la creación de empleo. Desde esta misma óptica macroeconómica, debe resaltarse la importancia que el impuesto tiene desde una perspectiva activa, a través del principio de flexibilidad, que mediante la adecuada autorregulación del nivel de presión fiscal debe permitir evitar la agudización de las fases de ralentización del crecimiento económico y la destrucción del empleo y la caída de la inver-

sión, así como contribuir al control del nivel de precios en las fases de máxima expansión.

En todo caso, la opción elegida por cualquier sociedad respecto del modelo de imposición sobre la renta personal debe asegurar un tributo de gestión sencilla y económica. Este requisito supone ahorrar al máximo todos los costes derivados de su aplicación, tanto los de cumplimiento que afectan a los propios contribuyentes, como los administrativos que ha de soportar la Administración Tributaria. Se trata de una máxima inevitable en un contexto de recursos escasos. Sin alcanzar esta meta, valores del tributo ya comentados, como la generalidad en su aplicación y, por ende, su poder redistributivo efectivo, serán difíciles de hacer realidad, sin ocultar las inevitables consecuencias financieras derivadas de ese incumplimiento fiscal. En consecuencia, hoy en día nadie duda de la trascendencia que tiene la sencillez a la hora de contar con un buen impuesto sobre la renta personal, garantía en sí misma del adecuado funcionamiento de la Administración Tributaria y, en definitiva –siguiendo la conocida máxima hacendística¹– del sistema tributario en su conjunto.

Todos estos valores hacen del IRPF un instrumento de la política tributaria y, evidentemente, de la política económica, fundamental para cualquier sociedad desarrollada. En este sentido, la preocupación por contar con un diseño adecuado de este impuesto constituye una cuestión de preocupación habitual de los gobiernos responsables, a la que nuestro país no ha permanecido ajeno en los últimos veinte años, con independencia de su ideología política. Así, en 1997, el Gobierno de España afrontó un proceso de reforma del IRPF vigente en ese momento, cuyos síntomas de agotamiento eran una realidad que se manifestaba en sus importantes problemas para cumplir satisfactoriamente con

los principios expuestos de suficiencia, neutralidad, flexibilidad, equidad y sencillez.

Las exigencias de una profunda reforma tributaria, en línea con las que ya venían realizando los principales países de nuestro entorno, se veían acrecentadas por nuestra plena integración a la última fase de la Unión Económica y Monetaria Europea. La pertenencia al área del Euro supuso la adopción de un nuevo paradigma de política económica basado en el crecimiento económico estable a partir de una política fiscal equilibrada y no distorsionante de la actividad económica privada generadora de empleo. Indudablemente esto hace ineludible contar con instrumentos tributarios eficientes, en línea con los principios expuestos.

2. La Unión Económica y Monetaria Europea: un escenario nuevo de reforma fiscal

Existe un amplio consenso a la hora de considerar la falta de sintonía que presentaba nuestro sistema tributario de principios de los años noventa con las exigencias de política fiscal planteadas ante nuestro ingreso en la última fase de la Unión Económica y Monetaria. En gran medida, las deficiencias que presentaban nuestros principales impuestos, especialmente el IRPF, podían tener su origen, evidentemente no único, en su anclaje en principios y objetivos de política tributaria anteriores a nuestro acceso a la Unión Europea —en sus orígenes, establecidos en la reforma tributaria de 1977-78—, formulados bajo otro paradigma de política económica imperante.

Debe de tenerse en cuenta, además, que en la actualidad la configuración de la política tributaria no puede llevarse a cabo de forma independiente respecto de nuestras exigencias de política fiscal. Y éstas, hoy en día, no son otras que las comunes a todos los Estados miembros

de la Unión Económica y Monetaria Europea. Por tanto, cualquier proceso de reforma tributaria ha de ser entendido bajo los parámetros de una política fiscal basada en los principios ortodoxos de la estabilidad presupuestaria establecidos tanto en el propio Tratado de la Unión como en el marco de funcionamiento institucional fijado por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y los protocolos y normas que lo regulan.

Como es bien sabido, los grandes desequilibrios presupuestarios de los años ochenta y primeros noventa en los países desarrollados nos han permitido tener constancia cierta de las perniciosas consecuencias del déficit público: desempleo, inflación, bajo crecimiento económico. Estos veinte años de persistentes déficit públicos han servido también para reconsiderar los fundamentos del paradigma *keynesiano*, marco teórico sobre el que se argumentaban las virtudes de los efectos expansivos del desequilibrio presupuestario. En cambio, de esta experiencia hemos aprendido que la mejor forma de actuación pública para favorecer el crecimiento económico, consiste en fomentar una política fiscal lo más neutral posible respecto de los procesos de asignación de recursos.

No debe pasarse por alto que el crecimiento económico, además de sus implicaciones directas sobre la generación de renta, es el motor indispensable de la creación de empleo. Ambos elementos resultan esenciales para la mejora de los niveles de bienestar de la sociedad. En la construcción de la Unión Económica y Monetaria los países integrantes han sido conscientes de esta realidad. Con la meta de convergencia real de las economías de los Estados miembros, las directrices que rigen la política económica en el área Euro han sido establecidas, inequívocamente, bajo la premisa de que el mantenimiento en el medio y largo plazo del crecien-

to económico generador de empleo únicamente es posible en un escenario de estabilidad de precios. En la actualidad, existe un consenso pleno tanto en el ámbito político como en el técnico a la hora de reconocer que la inflación, a través de sus distorsiones en los procesos generadores de la actividad económica, constituye el principal obstáculo para alcanzar este crecimiento sostenido. Precisamente, detrás de esta condición de estabilidad de precios encontramos la trascendencia que tiene una política fiscal de saldo equilibrado como la propugnada. En su ausencia, los efectos negativos, ya experimentados, que se derivan de la relación entre déficit público e inflación serán un lastre inevitable para el crecimiento económico y, consecuentemente, para la creación de empleo.

A la vista de las experiencias habidas en los últimos años en la mayoría de los países desarrollados, puede defenderse que las reformas tributarias modernas se orientan en la actualidad por la preponderancia del principio de eficiencia en la asignación de los recursos. Sin renunciar a los valores constitucionalmente propugnados de equidad y solidaridad, la experiencia, tanto nacional como internacional, ha servido para mostrarnos de qué forma el papel redistributivo del sistema tributario se encuentra en la realidad subordinado, en gran medida, a capacidad de los impuestos para no cercenar la actividad económica.

De hecho, hemos asistido en las últimas dos décadas a un replanteamiento sobre el papel de los impuestos en relación con el principio de justicia distributiva, del que se ha concluido, con un elevado grado de consenso, reconocer las limitaciones existentes en el sistema tributario, a la vez que se han reafirmado las potencialidades de otros instrumentos de la acción pública, más selectivos y orientados por la vertiente del gasto público. Las ganancias de efi-

ciencia de esta forma de proceder en el ámbito de la equidad son enormes, si además tenemos en cuenta que los efectos de desincentivo que genera un excesiva progresividad formal terminan por erosionar la propia capacidad redistributiva del impuesto. No parece demasiado discutible que sin un nivel suficiente de actividad económica generadora de renta, el objetivo de redistribución en sí mismo no garantiza el acceso generalizado a niveles de bienestar social propios de países con elevados grados de desarrollo. Si parece más recomendable, en cambio, orientar la reforma de los sistemas tributarios, y en particular, de la imposición sobre la renta personal, hacia un respeto más exigente de la noción de equidad horizontal. Los tratamientos diferenciados injustificados en la distribución de las cargas impositivas de los contribuyentes se han mostrado en los últimos tiempos como uno de los principales factores condicionantes de la aceptación social de los impuestos y, en consecuencia, explicativo de su pérdida de generalidad efectiva.

3. La necesidad de un nuevo IRPF en un contexto internacional

En un marco de política fiscal como el que se acaba de exponer parece razonable exigir que su diseño fomente los principales factores dinamizadores del crecimiento económico: el ahorro personal, la inversión de iniciativa privada creadora de riqueza, la oferta de trabajo, la asunción de riesgos en la búsqueda de nuevas oportunidades de negocio empresarial y en la internacionalización de nuestro tejido productivo. Además, un modelo eficiente de IRPF debe evitar, con la eliminación de distorsiones, fenómenos de competencia fiscal desleal, protegiendo y no penalizando a los agentes productivos emprendedores y flexibles, como sucede con las pequeñas y medianas empresas.

La idea de un impuesto personal sobre la renta de las personas físicas de carácter general, personal y progresivo se introduce en España con la reforma tributaria de 1977, si bien ha conocido diferentes modelos derivados de los distintos objetivos de política económica y social que se han articulado a través de esta figura. El proceso se inicia con la Ley 44/78, norma que llevó a sus últimas consecuencia la idea de generalidad y comunicación entre las diferentes fuentes de renta, de manera que se diseñó un impuesto sintético en el que la compensación entre cualquiera de ellas se permitió sin ninguna limitación, por aplicación del concepto teórico de renta de Schanz-Haig-Simmons y documentado en la práctica a través del Informe Carter. Si revisamos la literatura hacendística en este ámbito, convendremos que, en el entorno de la década de los 70, existía un paradigma, generalmente aceptado por la Academia, sobre los fundamentos de una buena política tributaria, resumidos por *Auerbach (2009)*:

1. El impuesto ideal sería aquel que incidiese sobre una base extensiva de renta con tipos impositivos progresivos.
2. Se defendía, por razones de equidad vertical, la unidad familiar como unidad contribuyente básica.
3. Las ganancias de capital deberían tributar como un componente más en este impuesto. Este tipo de renta debería tributar cuando se realiza. No obstante, para mitigar los efectos de congelamiento (lock-in effects) se proponía, en su caso, la aplicación de tipos impositivos reducidos sobre este componente.
4. La integración de los impuestos personales y societarios sobre la renta se defendían como un modo de evitar problemas de diseño racional de las organizaciones empresariales y de neutralidad en las decisiones de financiación por capital o endeudamiento. Además, la deducción por doble imposición de

dividendos trataba de reducir las distorsiones derivadas de una menor tributación de las ganancias de capital.

5. El enfoque dominante para gravar los flujos de renta internacional era el de neutralidad en la exportación de capitales, aunque, con algunos requisitos, se aceptaba el enfoque de neutralidad en la importación de capitales.

Con el tiempo, este diseño inicial hubo de ser rectificado en dos aspectos básicos: de un lado, la total libertad de la compensación de rentas propició que aquellas que podían realizarse con absoluta discrecionalidad, caso de las pérdidas patrimoniales, se utilizaran como instrumento para reducir el impuesto a satisfacer por el resto de las fuentes de renta. De otro, la acumulación obligatoria de las rentas de la unidad familiar, en un impuesto de naturaleza progresiva que considera como contribuyente al individuo, estuvo en el origen de la Sentencia de Tribunal Constitucional de 20 de febrero de 1989 y obligó a modificar la regulación para adecuarlo a su naturaleza esencialmente individual. Los ajustes del IRPF por estas y otras cuestiones menores hicieron perder la perspectiva respecto a la consideración integral del impuesto como modelo fiscal.

En paralelo a la formulación de las características estructurales de los sistemas extensivos sobre la renta desarrolladas en los 70 y 80 y con el fin de resolver algunas distorsiones planteadas por este modelo en un contexto de reformas fiscales parciales, la teoría de la imposición óptima nos ha permitido consolidar un conjunto de prescripciones fuertemente arraigadas por los policy makers en los últimos 20 años. *Mankiw (2009)* y otros los resumen de forma magistral:

1. Los tipos marginales sobre las rentas altas deben ser reducidos.

2. El achatamiento de las tarifas puede resolver algunos problemas clásicos de la progresividad fiscal en el IRPF.
3. Los impuestos deben personalizar la carga tributaria en función de las características del contribuyente y de su nivel de renta.
4. Las rentas de capital deberían quedar exentas de tributación, o tener una tributación reducida en su caso.

La realidad es que la mayor parte de los políticos en la OCDE parecen haber internalizado este mensaje. Gran parte de países han reducido significativamente sus tipos marginales más altos aplicables a los perceptores de elevadas rentas. Centrándonos en el IRPF español y siguiendo este hilo argumental, el agotamiento del modelo de impuesto vigente desde 1992 se manifestaba en diferentes aspectos:

- a) La pérdida de elasticidad recaudatoria, que impedía el aprovechamiento del potencial recaudatorio del impuesto ante la evolución favorable de la actividad económica, a pesar de sus elevados niveles formales de gravamen.
- b) Su negativa influencia sobre la creación de empleo, amplificado por su interacción con el sistema de Cotizaciones a la Seguridad Social. Este problema afectaba de forma global al mercado de trabajo, en la medida que su incidencia sobre la brecha entre salario real y coste del factor trabajo condicionaba la extensión de la demanda de trabajo, con el consiguiente estrechamiento de la creación de nuevos puestos de trabajo y con un reflejo directo sobre la tasa de paro. Los efectos negativos sobre la tasa de participación de las mujeres en el mercado de trabajo eran también muy importantes, dado un sistema de tratamiento de la renta familiar

excesivamente penalizador de la renta disponible de las familias.

- c) En el ámbito del ahorro familiar, el IRPF de principios de los años noventa introducía efectos bastante indeseables. En primer lugar, con niveles de inflación elevados, el gravamen efectivo de muchos rendimientos erosionaba de forma muy significativa los rendimientos reales de los activos de colocación, con el consiguiente incentivo hacia el consumo. Pero, además, la enorme heterogeneidad de tratamientos fiscales contemplados en una normativa compleja y enormemente cambiante provocaba una importante recomposición de las carteras de activos por motivos estrictamente fiscales, cuando no la deslocalización del ahorro fuera de nuestro sistema financiero.
- d) En cuanto al principio de equidad, ese modelo de IRPF tendió a concentrar una importante cantidad de tratamientos particulares en sus deducciones y beneficios fiscales que llevaban a una alta vulneración del principio de equidad horizontal. Además, el diseño de una estructura de alta progresividad formal requería una disminución de la presión fiscal efectiva mediante todo tipo de consideraciones particulares al gravamen general del impuesto. Esto aparejaba una concentración de la presión fiscal en aquellos contribuyentes, generalmente asalariados con pocas posibilidades de beneficiarse de algún tipo de rebaja impositiva, con el consecuente freno al papel redistributivo real del impuesto.
- e) La complejidad derivada de la excesiva proliferación de tratamientos particulares, en muchos casos injustificados, junto con estructuras impositivas de gravamen en muchos casos obsoletas, suponía unos elevadísimos costes de gestión del impuesto, tanto de cumplimiento por parte de los con-

tribuyentes como administrativos para la Agencia Estatal de Administración Tributaria. No debe pasarse por alto que esta complejidad, en un contexto de escasez de recursos, se termina plasmando en una reducción de los recursos disponibles para la lucha contra el fraude fiscal, al tener que dedicar la Administración Tributaria muchos de ellos a la simple gestión de la intrincada normativa.

- f) El tratamiento de la internacionalización de nuestras actividades generadoras de renta era manifiestamente insuficiente en el anterior modelo de IRPF.

Este diagnóstico permitió al Gobierno de España que llegó al mismo en 1996 proponer una serie de medidas de reforma fiscal, algunas de ellas abordadas con carácter de urgencia, como un elemento esencial de la política fiscal que se deseaba desarrollar. Pero el elemento estelar de la reforma tributaria que se había iniciado lo constituía la nueva definición de un modelo de IRPF, en línea con las tendencias internacionales de reforma antes apuntadas.

4. Los objetivos a alcanzar con la reforma del IRPF (1998-2004)

En la gestación del nuevo IRPF destacó desde el primer momento el fundamento de política tributaria en el que se quería anclar esta reforma: la disminución de la presión fiscal por este impuesto como instrumento para conseguir un mayor crecimiento económico, especialmente vía creación de empleo. En este contexto de restricciones tanto internas como internacionales, el Gobierno que surge de la urnas en 1996 consideró el proceso de reforma fiscal gradual como un elemento esencial de su Política Fiscal vinculado siempre al comportamiento de las

magnitudes presupuestarias para dar credibilidad financiera al proyecto, con el objetivo de:

- Reducir la cuña fiscal en las retribuciones factoriales,
- Impulsar el crecimiento y la creación de empleo,
- Incentivar el ahorro, en general, y, en particular, el ahorro-previsión.
- Potenciar el sector de la Pequeña y Mediana empresa, y
- Colaborar en la internacionalización de la empresa y la sociedad española.

Desde esta perspectiva general, se fueron adoptando de forma escalonada un conjunto de disposiciones tributarias que preparasen las reformas básicas y favoreciesen las finalidades citadas. En este sentido:

- En 1996, se produce una modificación del régimen de plusvalías en el IRPF y se adoptan medidas para favorecer la inversión exterior de las empresas española.
- En 1997 se procede a la reforma de la financiación autonómica incorporando mayores niveles de corresponsabilidad fiscal al transferir un tramo normativo del IRPF, entre otras medidas. De esta manera, el IRPF adquiere el carácter definitivo de tributo compartido con las CC.AA. en el modelo de financiación correspondiente al período 1997-2001. Posteriores modificaciones del modelo de financiación autonómica ampliarán este carácter hasta el práctico reparto del impuesto al 50% en el modelo de financiación a implantar en 2010.
- En 1998 se desarrolla un nuevo régimen fiscal para las PYMES; se aprueba el Estatuto del Contribuyente donde se recogen los Derechos y Deberes del contribuyente de forma clara y precisa y se realizan ajustes

técnicos con el fin de adaptar la legislación tributaria, la gestión y las actuaciones de la Agencia Tributaria a los nuevos fundamentos del sistema fiscal.

Una vez conseguidos los objetivos de convergencia nominal, en particular la reducción del déficit público, y nuestra incorporación a la Unión Económica y Monetaria, se procedió a la reforma del tributo, social y económicamente más significativo de nuestro sistema fiscal, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. La leyes 40/98 y su complementaria, la Ley 41/98 del Impuesto sobre la Renta de los no residentes, supusieron una modificación de nuestra imposición sobre la renta en línea con las últimas tendencias propugnadas por la Hacienda Pública moderna. Este proceso de reforma del IRPF adopta dos fases, la primera se implementa en 1998 a través de la Ley 40/1998 y la segunda fase, se desarrolla en 2002 a partir de la Ley 46/2002, planteándose como un proceso gradual ambicioso pero homologable al que estaban desarrollando nuestros principales socios tanto de la UE como de la OCDE, sin aventuras fiscales que pudiesen poner en peligro nuestra estabilidad macroeconómica o nuestra competitividad internacional tanto en los mercados reales como financieros. En este sentido, se pretendía incidir en cuestiones tan relevantes como:

- La mejora del tratamiento fiscal de la familia y los discapacitados, con propuestas relativas a la modificación de los mínimos personales en función de las circunstancias personales y familiares: familias con niños menores de tres años, familias con discapacitados y con personas mayores; asimismo, se comenzaron a aplicar mecanismos para tratar de conciliar la vida profesional y familiar especialmente para la mujer trabajadora.
- La atenuación de la “brecha fiscal” en los rendimientos del trabajo y favorecer la movilidad de este factor, con propuestas relativas al aumento de la reducción general por rendimientos del trabajo, en especial para los salarios más bajos y aplicando medidas tendentes a favorecer la estabilidad laboral y la movilidad en el caso de cambio de empleo.
- El estímulo a la ampliación de la oferta de vivienda en alquiler con el objetivo de reducir los precios de mercado y hacerla más asequible a colectivos cada vez más numerosos como son los jóvenes, divorciados, inmigrantes,...
- El establecimiento de un tratamiento fiscal más neutral para los diferentes productos en que se materializa el ahorro a corto plazo, teniendo en cuenta la movilidad internacional de los capitales, y potenciar los sistemas de previsión y de ahorro a largo plazo. En este ámbito, la medidas propuestas fueron de enorme envergadura y detrás de las cuales hubo un debate técnico de gran altura, en el seno de las Comisiones para la Reforma del IRPF dirigidas por el profesor Lagares, que permitió proponer el aumento al 40% en la reducción de los rendimientos del ahorro a más de dos años, la tributación al 15% de las plusvalías derivadas del ahorro a más de un año, o, entre otras propuestas más técnicas, la libertad para cambiar los ahorros entre Fondos de Inversión sin coste fiscal. No olvidemos las medidas de ahorro a largo plazo destinado a previsión, incorporando, entre otras, la posibilidad de que los seguros que tuviesen las mismas características que los planes de pensiones individuales pudiesen disfrutar del mismo tratamiento.
- Reducción de la tarifa impositiva buscando la salvaguarda de las características básicas de progresividad fiscal y suficiencia imposi-

tiva, mejor que cualquier otra tarifa más ambiciosa en términos de proporcionalidad y rechazando por costosa e inequitativa la imposición lineal sobre la renta.

- Replanteamiento del régimen de transparencia fiscal para profesionales, refuerzo del control de las actividades empresariales (mediante una reordenación del régimen de estimación objetiva y de las entidades en atribución de rentas) y avance en la simplificación del impuesto con la exigencia de menos trámites a los contribuyentes con la incorporación, entre otras formas declarativas de éxito, el ya consolidado “borrador de declaración” para la mayor parte de los contribuyentes.

4.1. Actuaciones técnicas destacables en la reforma del impuesto (1998-2004)

1. Bajada general del impuesto

Esta bajada general de impuestos es consecuencia de una serie de actuaciones en elementos tributarios básicos del impuesto:

- a) En primer lugar, se produce un achatamiento de la tarifa impositiva. El tipo mínimo baja del 18% al 15%. El tipo máximo baja del 48% al 45% y el número de tramos se reduce a 5. Estos tipos se aplican sobre la base liquidable constituida por la diferencia entre Ingresos netos del contribuyente descontando los mínimos personales y familiares y las reducciones por circunstancias personales y familiares especiales. Estos tipos marginales máximos y mínimos están en línea con los aplicados a nivel internacional y sólo existe una discrepancia importante en el tipo mínimo que en España será del 15% cuando como media en la OCDE este tipo es del 19%, por lo que se pone de manifiesto un mayor interés por reducir la carga fiscal a

los colectivos de menores rentas, que entraban a tributar a un tipo sustancialmente menor.

- b) En segundo lugar, se eleva la cuantía del mínimo personal y familiar:

- El mínimo personal se fija en 3.400 euros, aumentando en función del número de hijos.

- Además las nuevas reducciones aumentan la renta no gravada y ajustan más el impuesto a las circunstancias personales y familiares al considerar las familias con niños menores de tres años, familias con discapacitados y familias con personas mayores a su cargo.

En concreto:

- Aumento de la reducción general por hijos, y sobre todo una reducción mayor a partir del segundo hijo (cuando con la legislación anterior era a partir del tercero)

- Nueva reducción por cuidados de cada hijo menor de 3 años, con un aumento sustancial y sin necesidad de justificación documental.

- Pero la novedad más trascendental es la ayuda que se incorpora para madres trabajadoras por cada hijo menor de tres años con el objetivo de favorecer la conciliación de la vida laboral y familiar al considerar como prioridad social la reincardinación de la mujer trabajadora tras la maternidad. Este beneficio social se articula como una deducción en la cuota del IRPF de 100 euros mensuales (1.200 anuales), aunque, si así lo decide la contribuyente por no tener que declarar o por otras razones, podría solicitar la percepción anticipada desde el nacimiento del niño. Esta medida supuso incorporar por vez primera en nuestro sistema fiscal una

fórmula de imposición negativa sobre la renta que después se ha utilizado en otros ámbitos de apoyo a las familias.

- Se aplicó un incremento en la reducción por edad, a través de la cual se trata de internalizar los mayores gastos derivados de la existencia de algún miembro de la familia (contribuyente o ascendiente a cargo) mayor de 65 años.
- Se incorporó una nueva reducción adicional por asistencia a todos los mayores de 75 años, para la cual no se necesita justificación documental de gasto.
- En el caso de los discapacitados y con el fin de beneficiar especialmente a las familias con este problema social, se aumentaron significativamente las reducciones existentes y se creó una nueva reducción por gastos de asistencia cuando se tenga movilidad reducida.

c) En tercer lugar, aumentó la reducción general por rendimientos de trabajo, en especial para los salarios más bajos y aumentó la reducción de las rentas de trabajo irregulares en el tiempo del 30 al 40%

Pero además, la reducción se duplica:

- Cuando el trabajador prolonga su vida laboral más allá de los 65 años.
- Durante dos años si un desempleado tiene, para aceptar un empleo, que cambiar de residencia a otro municipio.

Respecto a los rendimientos en especie del trabajo personal conviene destacar el incentivo a la participación de los trabajadores en la empresa mejorando la tributación de los pagos con acciones y opciones cuando afecten a:

- toda la plantilla,
- sean en función de la antigüedad, aunque una enmienda en trámite parlamentario hizo desaparecer este requisito, y

- la opción no se ejercite en los dos primeros años de posesión.

2. Estímulo al alquiler de la vivienda

La escasez en España de la oferta de vivienda en alquiler viene de antiguo y a la misma han coadyuvado muchos factores, entre los que sin duda destaca la rígida intervención de precios y la prórroga obligatoria del alquiler a la que estuvo sometido durante largas décadas este mercado, lo que convirtió en ruinoso la actividad de alquiler de viviendas. Superadas en buena medida tan rígidas condiciones gracias a una regulación más abierta de los alquileres, no exenta todavía de importantes defectos y carencias, no se ha logrado, sin embargo, que el mercado de alquiler de viviendas crezca lo suficiente como para resolver con eficiencia los problemas que plantea a una mayor movilidad del trabajo.

La gravedad del problema de la falta de vivienda en alquiler se comprende mejor si se tiene en cuenta que éstas apenas alcanzan el 14% del parque actual de viviendas en el territorio nacional, pese al importante nivel que existe de viviendas vacías y al numeroso núcleo de viviendas que podrían ser rehabilitadas y dedicadas a este mercado. Mientras que esto ocurre por parte de la oferta, su demanda, sin embargo, resulta cada vez más elevada, pues las nuevas tendencias sociales están haciendo, que a los colectivos que tradicionalmente han venido demandando casas en alquiler, se les sumen ahora otros cada vez más numerosos como son las personas separadas, ancianos, inmigrantes o trabajadores desplazados temporalmente que suelen tener en el arrendamiento la única opción para lograr vivienda, dados los altos precios de mercado de la vivienda en propiedad.

En este sentido, las sucesivas reformas han buscado la mejora y simplificación de la fiscalidad del alquiler de la vivienda de la siguiente manera:

- reducción del 15% de los rendimientos íntegros por alquiler de vivienda y el 10% de los rendimientos netos previos en concepto de gastos de difícil justificación.
- Aumento del 2% al 3% del coeficiente de amortización aplicables sobre el mayor del coste de adquisición satisfecho o del valor catastral sin incluir el suelo.
- Conviene también destacar que el rendimiento neto no podría ser negativo.

Además, se incorporó un incentivo adicional para el caso de viviendas desocupadas que se alquilen, y que consiste en una reducción adicional del 25% de los rendimientos íntegros durante los cinco primeros años desde su puesta en alquiler.

A través de una enmienda incorporada en el Congreso, los arrendadores particulares podrían deducirse hasta un 50% de las rentas obtenidas por cualquier tipo de vivienda alquilada.

Posteriormente, y con algunas condiciones, esta reducción podría alcanzar hasta el 100% con la reforma del 2006 que luego analizaremos.

3. Neutralidad en el tratamiento fiscal del ahorro

Uno de los objetivos centrales de esta segunda fase de la reforma era conseguir una mayor eficiencia y mayor libertad de movimientos y de colocación para el ahorro, aumentando la competencia, al eliminar algunas restricciones fiscales que dificultasen la movilidad del ahorro entre sus distintas colocaciones, y avanzar en un tratamiento más neutral de ese ahorro, al

interferir en menor grado en su asignación por el mercado, todo lo cual debería conducir a:

- incentivar, tanto el ahorro como las inversiones productivas y la creación de empleo, al mejorar la financiación de la economía.

Entre las medidas que merecen ser destacada en relación a la fiscalidad del ahorro, en este momento histórico, destacaríamos las siguientes:

- Con independencia del tratamiento fiscal de los dividendos cuya tributación se mantuvo como estaba para evitar doble imposición económica de los dividendos, se podían apreciar importantes diferencias de tributación a favor de los contratos de seguros y con respecto a otros productos de ahorro, cuando se trataba de seguros de invalidez o cuando el período de generación del rendimiento era superior a cinco, ocho o doce años, pues en estos casos se aplicaban reducciones del 40, 65 o 75% al integrar los rendimientos de tales contratos en la base imponible. A este respecto, el informe de la OCDE del año 2000 señalaba que, a pesar de que la reforma del IRPF de 1998 redujo las distorsiones fiscales que afectaban a los activos financieros, la inversión en fondos de pensiones y en los contratos de seguros de vida continuaba beneficiándose de un trato fiscal claramente preferente. Y añadía el referido informe que, aunque era razonable proteger el ahorro para el retiro como un complemento a la reforma del sistema de pensiones, los privilegios fiscales garantizados para los seguros de vida resultaban menos justificables. Para integrar los rendimientos a largo plazo procedentes de cualquier fuente de renta en la base imponible general del IRPF se aplicaban, según la normativa vigente, cuatro porcentajes de reducción distintos: 30, 40, 65 y 75 por 100, lo

que proporciona una considerable complejidad al impuesto y le restaba neutralidad. Como esos diferentes coeficientes de reducción no estaban justificados por la mera razón de atenuar la progresividad de una tarifa anual sobre los rendimientos obtenidos en períodos más amplios, debemos entender que ocultaban auténticos incentivos fiscales y que, en consecuencia, no respondían exclusivamente a un criterio de homogeneización temporal. Por ello, resultaba necesario revisar el referido proceso de integración de los rendimientos a largo plazo en la base imponible general del IRPF, para dotarlo de una mayor neutralidad. En este sentido se simplificó el esquema de coeficientes de reducción para su imputación en la base imponible general de la siguiente manera:

- se aumentó del 30 al 40% la reducción de los rendimientos del ahorro a más de dos años, y
- se mantuvo el coeficiente del 75% en el caso de rendimientos del ahorro a más de cinco años, desapareciendo el resto de los coeficientes de reducción.

También se consideró que sería difícil alcanzar una mayor neutralidad en el tratamiento de los productos del ahorro si no se eliminasen los problemas fiscales que dificultan el cambio entre las distintas materializaciones del ahorro sin perjuicio del plazo. Aunque el problema del denominado “lock-in fiscal” resultaba general, era especialmente acusado en el caso de cambio de la materialización entre diversos fondos de inversión, cuya solución fue abordada por la ley 6/2000, aunque de forma insuficiente, con los denominados “unit linked”. En este sentido, no deberíamos perder de vista que, desde el punto de vista puramente tributario, lo que interesa es el mantenimiento del ahorro durante un período determinado y no necesariamente la

permanencia de ese ahorro en un cierto tipo de colocación. Por ello, las normas fiscales deberían proteger solo el mantenimiento del ahorro y no su colocación indefinida en un producto determinado, pues de ese modo se incide gravemente en la eficiencia de los mercados al distorsionarlos.

De ahí que en la Ley 46/2002 se propuso la eliminación de las trabas fiscales que dificultaban la movilidad entre las posiciones que los inversores mantengan en los fondos de inversión, a cuyo efecto el mero cambio de tales posiciones hacia colocaciones en otros fondos, siempre que el producto líquido de la inversión se encontrase en ningún momento a disposición de su titular, no debería generar ganancias o pérdidas patrimoniales.

Destacamos, asimismo, el hecho de que las plusvalías derivadas del ahorro a más de un año tributarían al tipo más bajo de la escala de gravamen propuesto en la citada Ley, esto es, el 15%. No obstante, la realidad es que esta norma ha seguido manteniendo en gran parte la diversidad en el tratamiento de las distintas fórmulas del ahorro, lo que justificó la reforma de las rentas del ahorro en 2006 en el sentido que luego analizaremos.

4. Estimulo del ahorro a largo plazo destinado a la previsión

Los sistemas de previsión y ahorro a largo plazo constituyen elementos esenciales para la estabilidad económica y social de cualquier país. De ahí que su adecuado tratamiento tributario constituya un elemento clave en la configuración de todo impuesto personal sobre la renta en los momentos actuales.

En este sentido, en la ley 46/2002 ha considerado que la reducción existente para la determinación de la base liquidable en concepto de

aportaciones a sistemas de previsión, tanto a mutualidades de previsión social como a planes de pensiones, debería mantenerse en términos generales. Brevemente recordar que tal régimen consiste en una reducción en la base imponible del IRPF de las cantidades abonadas a la mutualidades de previsión social y de las aportaciones realizadas por los partícipes en planes de pensiones, incluyendo las contribuciones del promotor que le hubiesen sido imputadas al contribuyente en concepto de rendimientos del trabajo, con unos límites cuantitativos máximos (en 2001 desapareció el límite porcentual sobre rendimientos del trabajo y de actividades económicas y de la limitación existente en cuanto a la naturaleza de los rendimientos con los que se podría nutrir la aportación, por lo que podrían ser partícipes personas que obtuviesen cualquier tipo de rendimientos o ganancias patrimoniales de las que se integran en la base imponible general del IRPF). Estos límites fueron recuperados posteriormente en las propuestas reformadoras de la Administración socialista.

En cuanto a los contratos de seguros de vida, se consideró que las aportaciones a los seguros de vida deberían tener similar tratamiento que las aportaciones a los sistemas de pensiones y dentro de un límite anual conjunto con estos últimos. Para ello era necesario que las entidades de seguros instrumentasen legalmente un seguro que respondiese, como los planes de pensiones, a las mismas condiciones de iliquidez y, en el caso de los seguros colectivos, de portabilidad, titularidad de los beneficiarios, comisiones de control y no discriminación. En este sentido, el Ley 46/2002 preveía la creación de una figura nueva “los planes de previsión asegurados” que tendrían el mismo tratamiento que las aportaciones a planes de pensiones, siempre que se cumpliesen, además de los requisitos reglamentarios, los siguientes legales:

- El contribuyente deberá ser el tomador, asegurado y beneficiario.

- Las contingencias cubiertas deberán ser las prevista en el artículo 8.6 de la Ley 8/97 de Planes y Fondos de Pensiones, teniendo como cobertura principal la de jubilación.
- Este tipo de seguros tendría que establecer obligatoriamente una garantía de tipo de interés y utilizar técnicas actuariales.
- En el condicionado de la póliza se haría constar de forma expresa y destacada que se trata de un Plan de Previsión Asegurado, quedando reservadas la denominación y sus siglas a los que cumplan estos requisitos.

Asimismo, se produjo un aumento importante de las cantidades que se pueden aportar a los Planes de Pensiones con reducción fiscal.

5. Un impuesto más sencillo y mejor controlado

Desde el punto de vista de simplificación de las obligaciones formales del impuesto, la Agencia Tributaria desarrolló un conjunto de modelos de declaración que permitían reducir los trámites para los contribuyentes con el envío masivo de borradores de declaración a más de 5,5 millones de contribuyentes que solamente tendrían que verificar la adecuación de la liquidación a sus datos fiscales y dar el visto bueno a la preliquidación remitida. Asimismo, se trató de ordenar la estructura liquidativa del impuesto para hacerla más comprensible y visible a los contribuyentes. Asimismo, se incrementó el número de personas que no tendría que hacer declaración, por cuanto aquellos contribuyentes con rentas inferiores a 22.000 euros no tendrían obligación de declarar pero sí, en su caso, de solicitar la devolución rápida de sus retenciones.

Para reforzar el control de las actividades empresariales y la neutralidad de sus decisiones de inversión de manera que el diferente trato fiscal no condicionase la forma asociativa del

desarrollo de los negocios, se realizaron las siguientes acciones:

- Revisar el régimen de estimación objetiva, estableciendo nuevos límites para el acceso al régimen y vinculando los requisitos, no sólo, al volumen de ventas del contribuyente sino también al volumen de compras realizadas durante el ejercicio fiscal
- En cuanto al régimen de transparencia fiscal, se venía observando que su configuración le había convertido en un régimen casi voluntario, al que se acogían los contribuyentes cuando lo consideran oportuno, desvirtuando su finalidad última, y buscando como fin el de evitar la elusión de la progresividad en el IRPF, manifestándose como un instrumento expúreo de elusión fiscal.

Por tanto, ley 46/2002 recoge la supresión del régimen de transparencia fiscal en su configuración actual.

Sin embargo, para evitar los efectos tributarios de la interposición de sociedades, esta supresión se ha combinó con la creación, en el Impuesto sobre Sociedades, de un régimen especial destinado exclusivamente a las sociedades de cartera y de mera tenencia de bienes que aproximase su tributación a la del IRPF en lo relativo a la deducibilidad de determinados gastos y a los tipos de gravamen aplicables. Esto es, se estableció un tipo fijo del 40%.

- Un problema adicional que se abordó y trató de darse solución en la Ley 46/2002 fue el de la *entidades en régimen de atribución de rentas* (ERAR) que se aplica a los socios o partícipes de las comunidades de bienes, herencias yacentes y demás supuestos regulados en el artículo 35 de la LGT, no tanto por su concepción como por las numerosas dificultades para su control efectivo por parte de la Administración. La regulación

preexistente implicaba que cuando existe una entidad en régimen de atribución de rentas que desarrolla un actividad económica la información acerca de esa actividad se encuentra en la entidad que obtiene la renta, aunque la declaración y pago del impuesto corresponda a cada socio, comunero o partícipe, sea persona física o jurídica y sea o no residente. Si la entidad no ejerce actividades económicas no se dispondrá de información global. Como resultado de esta situación, la Administración Tributaria se ha encontrado con dificultades para controlar las rentas obtenidas y atribuidas. Así pues, el La ley 46/2002 incorporó varias aspectos destacables:

1. La consideración como ERAR las constituidas en el extranjero que, en el Estado de origen, recibiesen un tratamiento similar al de nuestras ERAR.
2. Se diferencia entre socios que realizan actividades empresariales y profesionales, y socios capitalistas cuya imputación tributa como rendimientos de capital mobiliario por cesión a terceros de capitales propios.
3. Las rentas se determinan por referencia a la normativa del IRPF.
4. Se incorporan obligaciones de información a las entidades con el contenido de las rentas atribuidas a sus socios con el fin de facilitar controles cruzados de la Administración Tributaria.

5. Los ajustes en el IRPF por la Administración Socialista (2004-2008)

El cambio político que se produce en España en marzo de 2004 implicó que se pusiesen encima de la mesa alguna de las propuestas defendidas por el Partido Socialista cuando ejercía de oposición. En este sentido, se barajaron dos opcio-

nes clásicas en el ámbito académico para implementar una reforma fiscal en nuestro país:

- la aplicación de un impuesto lineal sobre la renta en España, o
- la dualización del impuesto sobre la renta.

En el primer caso, la imposición lineal, se trata de una propuesta fuertemente debatida en el ámbito académico. El impuesto lineal (Flat Tax) se caracteriza por aplicar sobre una base imponible extensiva un tipo impositivo fijo, lo que, en principio, daría lugar a un impuesto proporcional si no es por la incorporación de un mínimo exento elevado que le dota de cierta progresividad al crecer los tipos medios de gravamen, pero con un tendencia a la proporcionalidad para niveles de renta elevada. En este sentido, los continuos achatamientos de tarifas, con tipos marginales cada vez más reducidos y menor número de tramos en la estructura de los IRPFs, españoles podrían conducir, en el límite, a un impuesto de tramo único con tipo fijo de gravamen. Esta evidencia teórica ha hecho que el Flat Tax sea visto por los hacendistas como el horizonte deseable en términos de eficiencia y sencillez para las reformas fiscales de naturaleza extensiva y ésta ha sido la razón por la que algunas agendas políticas han incorporado su posible incorporación como propuesta reformadora operativa.

Sin embargo, sus potenciales costes recaudatorios y de equidad vertical, junto con las dificultades de su marketing político (ya que los principales perdedores se concentrarían en los contribuyentes de rentas medias), ha impedido hasta el momento su plena consideración como opción reformista aplicable en los países avanzados. Las propuestas de linealización del impuesto sobre la renta están funcionando bien en países sin tradición fiscal donde no existen ganadores o perdedores post-reforma y no son

evaluables los efectos distributivos positivos y negativos que se derivan de un cambio tan trascendental (Estonia, Letonia, Lituania, Rusia, Serbia, Ucrania, Eslovaquia, Georgia y Rumania). En la práctica fiscal de los países avanzados, el modelo Flat Tax cabe considerarlo como indicador de una dirección fiscal deseable, si bien la mayoría de los países han sido más cautos y se han conformado con tarifas progresivas de 4, 3 y hasta 2 tramos. Estas razones fueron las que apartaron esta propuesta como línea reformadora en España ante el cambio de Administración.

En el segundo caso, la dualización del IRPF, la propuesta iría en la línea de convertir nuestro actual IRPF en un impuesto dual. El fundamento de este tipo de imposición se basa en el alejamiento de un patrón sintético de imposición sobre la renta consistente en la articulación de una única base imponible donde se suman algebraicamente todos los componentes de renta y las ganancias patrimoniales, aplicándose sobre esta base única una tarifa progresiva. Pues bien, durante la última década las excepciones a esta fórmula integral de tributación de las rentas han sido continuas y crecientes, especialmente para las rentas del capital. Como ejemplos, destacaríamos la aplicación de retenciones liberatorias para dividendos e intereses, las exenciones para ganancias de capital a medio/largo plazo, las exenciones para no residentes o las bases diferenciadas a tipos especiales, que han existido en nuestra legislación.

La reflexión que algunos países de nuestro entorno se plantean en un determinado momento es ¿qué sentido tiene mantener una ficción de tributación integral sobre la renta y por qué no aceptar la realidad competitiva, de naturaleza fiscal, con claridad y transparencia, en espera de una regulación comunitaria completa en cuanto al tratamiento de las rentas del capital?

De esta manera aparecen los modelos de imposición dual. Su objetivo es doble: por un lado, aligerar la tributación de las rentas del capital en un marco de fuerte movilidad internacional de capitales y con riesgos graves de defiscalización de estas rentas, y, por otro, simplificar al máximo la estructura de los actuales IRPFs, recurriendo a fórmulas casi proporcionales.

Su diseño técnico consiste en articular una tributación separada de las rentas en función de su procedencia, de forma que se aplica una tarifa de tipos impositivos progresiva sobre las rentas del trabajo, en sentido amplio, y un tipo único proporcional sobre las rentas del capital. Al mismo tiempo, se produce un acercamiento del tipo impositivo del Impuesto sobre Sociedades al tipo de gravamen aplicado a los rendimientos de capital en el IRPF.

Las experiencias más conocidas de este modelo son las aplicadas en Suecia (1991), Noruega (1992), Finlandia (1993) y, con alguna variante, Holanda (2001).

Los impuestos duales tienen como efecto positivo aumentar la neutralidad de la fiscalidad ante la inversión en activos alternativos, reducen la posibilidad de articular economías de opción entre el IRPF y el IS y reducen la fiscalidad del capital mobiliario para evitar la deslocalización. Como efectos negativos, la introducción de problemas de inequidad horizontal al apartarse del modelo tradicional de tributación, produciéndose una sobreimposición relativa de las rentas del trabajo, de difícil compatibilidad, en España, con las previsiones programáticas del partido que surge de la urnas en 2004. Supone una reducción de la progresividad del impuesto, plantea problemas de articulación práctica en los casos de rentas mixtas del trabajo y del capital, y puede favorecer la elusión fiscal por medio de la transformación de

rentas del trabajo en rendimientos de capital. Sin olvidar los problemas de transición de un modelo a otro que supondría, entre otras cuestiones, la equiparación tributaria de dividendos y activos financieros respecto a los Fondos de Inversión que perderían uno de sus atractivos fundamentales, como así ocurrió con la reforma del 2006. En cualquier caso, su principal obstáculo es la presión social ejercida por el debate progresividad/proporcionalidad, aplicado sobre todo al tratamiento diferenciado de rentas. A pesar de ello, la reforma del IRPF que se formula como proyecto de Ley en el Consejo de Ministros del 20 de enero de 2006 ha transcurrido por el camino de lo que denominaríamos *una dualización imperfecta* del IRPF, al dejar fuera de la tributación del ahorro los rendimientos del capital inmobiliario y las rentas del ahorro afectas a actividades económicas, entre otras cuestiones.

Así pues, la reforma tributaria del 2006 en lo que afecta al IRPF se enmarca en un contexto más amplio que pretende, por un lado, perseguir el fraude fiscal y por otro se acomete una reforma fiscal que tiene como objetivos:

- Impulsar el crecimiento económico y estimular la productividad de la economía española.
- Aumentar la equidad vertical del sistema.
- Mantener estable la presión fiscal de los ciudadanos
- Garantizar la suficiencia financiera del conjunto de las administraciones públicas.
- Favorecer la tributación homogénea del ahorro estableciendo un tipo único sobre las rentas del ahorro, lo que supone abrir el camino hacia una dualización del impuesto personal sobre la renta español

- Abordar, desde la perspectiva fiscal, los problemas derivados del envejecimiento y la dependencia, y
- En una fase posterior, desarrollar la tributación medioambiental con el objetivo de mejorar la eficiencia energética. Esta fase está pendiente de desarrollar en estos momentos, aunque los primeros pasos se pueden encontrar en el denominado proyecto de ley de Economía Sostenible presentado al Parlamento el 2009.
- Todo ello con la restricción financiera que obliga a un equilibrio financiero de las medidas reformadoras.

5.1. Actuaciones técnicas destacables en la reforma del impuesto (2004-2009)

1. Mejora de la equidad en su conjunto

La ley 35/2006 procedió a disminuir la carga tributaria soportada por las rentas del trabajo, a través de una elevación de la reducción establecidas por las mismas. El IRPF ha venido tradicionalmente estableciendo un tratamiento especial para este tipo de rentas con el fin de compensar, mediante una cantidad a tanto alzado, los gastos generales en que incurre un trabajador y la mayor facilidad de control así como el tratarse de una renta derivada del esfuerzo personal del contribuyente y no de un capital preexistente.

Esta reducción se incorpora también, dentro del ámbito de las actividades económicas, a los denominados “trabajadores autónomos dependientes” que, por las especiales características de su trabajo (dependencia casi única de un cliente), reúnen condiciones laborales asimilables al trabajador por cuenta ajena.

Asimismo, se elevaron los umbrales de tributación aumentando los mínimos no sometidos a

tributación, buscando recuperar la igualdad en el tratamiento de las circunstancias personales y familiares con independencia de la capacidad económica del contribuyente. Con anterioridad a la reforma del IRPF de 1998, el tratamiento de estas circunstancias se llevaba a cabo mediante deducciones en la cuota del impuesto. A partir de 1999 fueron sustituidas por los mínimos personal y familiar, cuya función era cuantificar aquella parte de la renta que, por dedicarse a satisfacer necesidades básicas del contribuyente y dependientes, no debería tributar por el impuesto. La consecuencia de este esquema de reducción en base, cuando se aplica en un impuesto con tarifa progresiva, es que la minoración fiscal para el contribuyente es más que proporcional a su nivel de renta a medida que se incrementa ésta (a mayor renta, mayor reducción) ya que el mínimo personal y familiar opera a su tipo marginal. Esto implicaría aceptar que una misma necesidad, como pudiera ser la manutención de un hijo, tiene distinta consideración en el impuesto en atención al nivel de renta de la familia, aunque también es cierto que la progresividad del mismo debería jugar en todos los ámbitos y con distinto sentido. En consecuencia no parecería descabellado que, si a mayor renta, imposición más alta progresivamente, a menor renta, menor imposición también progresivamente. En definitiva, se trataba de una decisión política adoptada con argumentos tan válidos como los contrarios para mantener un esquema de tributación sobre rentas disponibles.

Eso sí, la incorporación de este criterio ha contribuido a complicar el cálculo de las cuotas tributarias al cambiar el mecanismo de configuración de los mínimos personales y familiares. Se pasa de aplicar el mínimo personal y familiar como una reducción en la base imponible a configurarse como un tramo a “tipo cero”, salvo para las reducciones por tributación con-

junta que se mantienen como reducciones de la base imponible². La aplicación práctica se realiza calculando por separado la base liquidable y el mínimo personal y familiar y aplicando la tarifa sobre cada concepto de forma separada para posteriormente obtener la cuota íntegra por diferencia entre el resultado de aplicar la tarifa sobre la base liquidable y el resultado de aplicar la tarifa sobre el mínimo personal y familiar.

Las cuantías del mínimo personal y familiar se han elevado considerablemente respecto a la legislación anterior aunque hay que tener en cuenta el nuevo mecanismo de aplicación del mínimo personal y familiar, lo que ha generado un efecto de “ilusión financiera” por parte del contribuyente debido al mecanismo de compensación en cuota que acabamos de comentar.

2. Incentivar el crecimiento económico

Con este objetivo se procede a una simplificación de la tarifa, reduciendo el número de tramos de cinco a cuatro, en consonancia con las tendencias comentadas más arriba en los países de la OCDE, introduciendo una importante ampliación del primero de ellos, lo que ha supuesto que más del 70% de los contribuyentes de menores rentas viesen simplificada su tributación. Asimismo, al alargar los tramos el sistema avanza a una mayor proporcionalidad de las cuotas al concentrarse más del 85% de los contribuyentes en el primer y segundo tramos de renta. El tipo marginal mínimo pasa del 15 al 24% y el máximo del 45 al 43%.

3. Avance en el tratamiento neutral del ahorro

Con las limitaciones propias de actuar sobre mercados y activos tan sensibles a los cambios en la fiscalidad del ahorro, se avanza una casilla en el tratamiento más neutral de las rentas derivadas del ahorro, eliminando algunas dife-

rencias no justificables existentes entre los distintos instrumentos en los que se materializa. Se trata de seguir avanzando en este ajuste para evitar que las diferencias en la presión fiscal de los diferentes instrumentos distorsionen la rentabilidad financiero-fiscal de los activos y, en consecuencia, comprometa, por razones fiscales, las decisiones racionales de los inversores sobre su cartera de activos financieros.

Este tratamiento más neutral del ahorro se vincula al cambio más importante que se ha producido en la configuración misma de la base imponible y en el cálculo del impuesto, al haberse producido una “dualización imperfecta” del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Bajo la premisa de establecer un marco más neutral en la tributación de las rentas derivadas del ahorro, aparece una nueva clasificación de las rentas gravables sobre las que se aplican tipos de gravamen distintos. El capítulo IV del Título III de la Ley 35/2006, en sus artículos 44 a 46, establece la clasificación de las rentas y distingue entre la renta general, que tributa según la tarifa progresiva de cuatro tramos antes citada, y la renta del ahorro, que tributa a un tipo proporcional.

Mientras que la renta del ahorro se define indicando explícitamente los componentes de la misma, esto es, los rendimientos obtenidos por las participaciones en los fondos propios de cualquier entidad, por la cesión a terceros de capitales propios y los procedentes de operaciones de capitalización, de contratos de seguros de vida o invalidez y de imposición de capitales, así como las ganancias y pérdidas patrimoniales que se pongan de manifiesto, con ocasión de transmisiones de elementos patrimoniales, con independencia de su período de generación, la renta general se define por eliminación al indicar que estará formada por los rendimientos y las ganancias y pérdidas patrimoniales que no

tengan la consideración de renta del ahorro, así como las imputaciones de renta.

La principal consecuencia es que la renta del ahorro así conformada, pasa a tributar al tipo proporcional del 18% (11,11% para el Estado y 6,9% para las Comunidades Autónomas en espera de la aprobación del nuevo marco de financiación autonómica)³.

Este nuevo tratamiento general de las rentas del ahorro ha provocado también algunos ajustes en los rendimientos del capital mobiliario y en las Ganancias y Pérdidas Patrimoniales, que resulta necesario glosar:

- Rendimientos obtenidos por la participación en los fondos propios de cualquier tipo de entidad.

La principal novedad con respecto a este tipo de rendimientos del capital ha sido el nuevo tratamiento que se da a la tributación de los dividendos ya que se suprime el mecanismo de integración y deducción por doble imposición por una exención limitada de 1.500 euros anuales.

- Rendimientos obtenidos por la cesión a terceros de capitales propios.

En este tipo de rendimientos, además de pasar a tributar al tipo proporcional del 18%, el principal cambio es que se suprime la aplicación del porcentaje reductor del 40% de los rendimientos con un periodo de generación superior a dos años o que se califiquen reglamentariamente como obtenidos de forma notoriamente irregular en el tiempo, aunque en el caso de que el nuevo régimen fiscal sea menos favorable que el regulado en la anterior Ley del IRPF y los rendimientos obtenidos por la cesión a terceros de capitales propios procedan de instrumentos financieros contratados con anterioridad a

20 de enero de 2006, el contribuyente podrá aplicar una compensación fiscal, cuyo procedimiento y condiciones se fija en la Ley de Presupuestos Generales del Estado correspondiente a cada año.

- Rendimientos procedentes de operaciones de capitalización de contratos de seguro de vida o invalidez y de rentas derivadas de la imposición de capitales.

Se incorporan en esta categoría las rentas vitalicias y temporales que tengan por causa la imposición de capitales, que en la anterior normativa aparecía en la categoría “otros rendimientos del capital mobiliario”, categoría que se mantiene en la nueva normativa pero que no se ha incluido en la nueva renta del ahorro lo que supone que no tributan al tipo proporcional del 18% sino que siguen tributando según la tarifa progresiva.

La novedad, en el caso de las rentas vitalicias y temporales procedentes de operaciones de capitalización, contratos de seguros de vida o invalidez o imposición de capitales, es que los porcentajes aplicables para determinar el rendimiento se reducen.

Con respecto a los rendimientos derivados de contratos de seguro de capital diferido percibidos en forma de capital, que tengan un periodo de generación superior a dos años, ya no se reducen mediante la aplicación de los coeficientes de reducción del 40% o del 75% en función de la antigüedad de la prima, aunque, al igual que para los rendimientos obtenidos por la cesión a terceros de capitales propios, se posibilita la aplicación de una compensación fiscal para aquellos contribuyentes a los que el nuevo régimen fiscal les sea menos favorable.

RENTAS VITALICIAS			
Legislación Anterior		Legislación Nueva	
Edad del Beneficiario	Porcentaje	Edad del Beneficiario	Porcentaje
< 40 años	45%	< 39 años	40%
40-49 años	40%	40-49 años	35%
50-59 años	35%	50-59 años	28%
60-69 años	25%	60-65 años	24%
> 69 años	20%	66-69 años	20%
		> 70 años	8%

RENTAS TEMPORALES			
Legislación Anterior		Legislación Nueva	
Duración de la renta	Porcentaje	Duración de la renta	Porcentaje
< 5 años	15%	< 5 años	12%
5-10 años	25%	5-10 años	16%
10-15 años	35%	10-15 años	20%
> 15 años	42%	> 15 años	25%

La Ley 35/2006 permite que en los seguros de vida o invalidez que originariamente disponían en el contrato una prestación en forma de capital puedan destinarse, en el momento del vencimiento, a la constitución de rentas vitalicias o temporales siempre que la transformación se haga formalmente y no se ponga a disposición del contribuyente-tomador ninguna cantidad que se derive del contrato. De esta manera se puede aprovechar el nuevo marco fiscal derivado de los nuevos porcentajes aplicables tanto a las rentas temporales como vitalicias.

· Ganancias y Pérdida Patrimoniales.

Por lo que respecta a este componente de renta, con Ley 35/2006 desaparece la diferenciación en función del periodo de generación y las ganancias y pérdidas patrimonia-

les pasan a clasificarse en dos grupos: a) las que derivan de la transmisión de elementos patrimoniales y b) las que no derivan de la transmisión de elementos patrimoniales.

Se incluyen en la base del ahorro, y por tanto van a tributar a un tipo proporcional del 18%, las ganancias y pérdidas patrimoniales que se pongan de manifiesto con ocasión de transmisiones de elementos patrimoniales. El resto de ganancias y pérdidas de patrimonio forman parte de la renta general y se gravan por tanto a la tarifa progresiva.

Se mantiene el régimen transitorio de reducción de las ganancias patrimoniales derivadas de la transmisión de elementos no afectos adquiridos antes del 31-12-1994, aunque los coeficientes reductores o de abatimiento únicamente se aplican sobre la parte de la ganancia patrimonial que se entiende gene-

rada entre la fecha de adquisición del elemento patrimonial y el 20-1-2006, por ser esta la fecha en que se hizo público el contenido del anteproyecto por parte del Gobierno. A la parte de la ganancia patrimonial generada a partir del 20-01-2006 no le son aplicables los coeficientes de abatimiento y por lo tanto tributará en su integridad en la base del ahorro. Hay que destacar que esta norma tuvo efectos ya en la declaración de la renta del 2006.

5. Revisión de las condiciones para la aplicación del ahorro previsional

En todos los países desarrollados se está produciendo un proceso estructural de envejecimiento de la población que, en el medio plazo, puede comprometer la sostenibilidad de los sistemas públicos de previsión social. Para hacer frente a este reto, los países de la OCDE han puesto en marcha medidas de carácter fiscal, incentivando el desarrollo de planes de pensiones privados de carácter complementario al sistema público de la Seguridad Social. Para el cumplimiento de este objetivo, la Ley 35/2006 se propuso concentrar los incentivos en aquellos instrumentos cuyas percepciones se recibían en forma de renta vitalicia, por cuanto se consideraba que las pensiones deben considerarse como un salario diferido de manera que se pueda constituir una prestación que permita la aproximación de las rentas del contribuyente al último salario percibido durante su vida laboral. Por ello, la reducción del 40% cuando se perciben prestaciones en forma de capital sólo resulta aplicable a las derivadas de los regímenes públicos de previsión social (Seguridad Social, clases pasivas, mutualidades obligatorias de funcionarios, colegios de huérfanos y otras instituciones similares). Para el resto de las prestaciones en forma de capital derivadas de sistemas privados de previsión social desaparece esta reducción, estableciéndose un

régimen transitorio de reducción para las aportaciones realizadas con fecha anterior a la entrada en vigor de la ley con el fin de salvaguardar los derechos adquiridos en el antiguo régimen.

Adicionalmente, los seguros de dependencia y los planes de previsión social empresarial se incluyen entre los sistemas de previsión social cuyas prestaciones constituyen rendimientos del trabajo.

Asimismo, se conceden beneficios fiscales a los planes de previsión social empresarial y aparece un nuevo producto con tratamiento fiscal específico como es el *Plan Individual de Ahorro Sistemático*, de aplicación en otros sistemas tributarios, y que consiste en vez de diferir la tributación de las rentas incorporadas a este régimen, mantener su tributación en el momento de la aportación y dejar exenta de tributación su rescate cuando este se produzca, con algunos requisitos y condiciones, con lo cual se amplían las modalidades de ahorro previsional con ventajas fiscales “a la carta”.

Con respecto a las reducciones por aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social únicamente reducen la base imponible general y se han definido nuevos límites a las aportaciones susceptibles de reducir la base imponible que habían desaparecido con la legislación anterior. En concreto, se establece como límite el menor de 10.000 euros o el 30% de los rendimientos del trabajo y de actividades económicas (se vuelven a utilizar estas dos fuentes de renta para establecer los límites), o 12.500 o el 50% para contribuyentes mayores de 50 años. La justificación no es otra que la constatación de que la media de los últimos años en aportaciones a estos instrumentos de previsión social no superaba los 2000 €, si bien incentivaba, al margen de los objetivos de la

previsión social, aportaciones muy elevadas para determinados contribuyentes con alta capacidad económica, constituyéndose como una mecanismo de elusión fiscal.

6. Incorporación del tratamiento fiscal de la dependencia

La ley 35/2006 asume, por primera vez, la cobertura privada de la contingencia de gran dependencia como un elemento protegible en el ámbito fiscal. Para ello se configuran dos tipos de medida: las dirigidas a aquellas persona que sean grandes dependientes, para las que se prevé la posibilidad de movilizar su patrimonio inmobiliario con vistas a obtener flujos de renta que les permita disponer de recursos para paliar las necesidades económicas, y, por otra parte, las dirigidas a aquellas personas que quieran cubrirse de un eventual riesgo de incurrir en una situación de gran dependencia. Toda la norma está trufada de beneficios fiscales que incorporan esta filosofía y que trata de abordar la dimensión social de esta problemática que merece mayor esfuerzo fiscal. En este sentido, y dado que la vivienda habitual es la principal manifestación del ahorro familiar en nuestro país, se incorporan mecanismos que permiten hacer líquida esta inversión sin coste fiscal para hacer frente a estas contingencias.

7. Revisión del régimen fiscal del tratamiento de la vivienda habitual y arrendada

Con respecto a la deducción por adquisición de la vivienda habitual, desaparece la financiación ajena como circunstancia determinante de la aplicación de porcentajes incrementados de deducción. Esto significa que los tipos incrementados del 25 y del 20% desaparecen de nuestra legislación. Sin embargo, y con el fin de mantener los derechos adquiridos, los contribuyentes que hubieran adquirido su vivienda habitual con anterioridad a 20 de enero de 2006

utilizando financiación ajena y tuvieran derecho a aplicar la deducción por adquisición de vivienda habitual en el ejercicio 2007 podrán aplicar la compensación fiscal que proceda cuando el régimen actualmente vigente les resulte menos favorable que el vigente a 31-12-2006.

En los supuestos de nulidad matrimonial, divorcio o separación judicial, dan derecho a deducción las cantidades satisfechas para la adquisición de la que fue, durante la vigencia del matrimonio, la vivienda habitual del contribuyente, siempre que continúe teniendo esta condición para los hijos comunes y el progenitor en cuya compañía queden. Esta deducción podrá simultanearse con la correspondiente a su nueva vivienda habitual, con el límite conjunto de 9.015 euros anuales.

En la realización de obras de adecuación de la vivienda por razones de discapacidad que consistan en la modificación de elementos comunes del edificio, podrán aplicar la reducción correspondiente todos los contribuyentes que sean copropietarios del inmueble en el que se encuentre la vivienda.

Por lo que respecta a la vivienda arrendada, se han incorporado dos tipos de medida: una, que afecta al arrendador, al ampliar la reducción del 50% al 100% del rendimiento neto declarado por el contribuyente, cuando estas rentas procedan del arrendamiento a jóvenes menores de 35 años que cumplan una serie de requisitos de renta vinculada al IPREM, y, otra, que beneficia al arrendatario, y que se establece, con efectos de 2008, en forma de una deducción por alquiler de vivienda habitual para contribuyentes cuya base imponible sea inferior a 24.020 € anuales.

6. Comentarios Finales.

La última gran medida adoptada ha sido la aplicación de una deducción de hasta 400 euros anuales para los contribuyentes que obtengan rendimientos del trabajo o de actividades económicas. La deducción opera sobre la cuota líquida total del impuesto minorada, en su caso, en la deducción por doble imposición de dividendos pendientes de aplicar y en la deducción por doble imposición internacional.

Se trata de una propuesta “ingeniosa” surgida en el calor del debate de una campaña electoral, insuficientemente considerada en el momento de su presentación en sociedad y que se inscribe en un contexto de ralentización de la economía española y de déficits y endeudamiento galopantes. Las medidas económicas y fiscales deben ser meditadas en un contexto de programación integral de la economía teniendo en cuenta los escenarios macroeconómicos a los que nos enfrentamos que son, por otra parte, inquietantes. En este sentido, parece evidente que detrás de esta medida subyace el reconocimiento implícito de que los resultados de la reforma del IRPF desarrollada en la legislatura 2004-2008 han sido insuficientes en términos de rebaja impositiva y que apenas alcanza un reducción global de 3% de recaudación, con una distribución desigual de ganadores y perdedores, aunque, si hablamos en términos reales, la mínima corrección por inflación de los elementos tributarios básicos del IRPF ha hecho que el contribuyente medio en España pague más impuestos que en 2004, con lo que la presión fiscal se ha incrementado de manera importante hasta el crack de 2008, que ha supuesto el desplome de los ingresos tributarios.

La introducción en la cuota del IRPF de una deducción de este tenor ha tenido serias implicaciones. En primer lugar, se trata de una medi-

da que difícilmente podría ser universal al aplicarse a través del impuesto, ya que un conjunto de asalariados, pensionistas y autónomos –en general, las rentas inferiores a 9.000€ anuales– no se han podido beneficiar plenamente de ella por cuanto, por la propia aplicación del impuesto, están exentos de tributación, por lo que no se les practica retención o, en otros casos, no tienen cuota suficiente para compensar esa cantidad.

Desde el punto de vista de la progresividad, se trata de una medida regresiva, desde una doble perspectiva. En primer lugar, deja fuera a un colectivo importante de ciudadanos de rentas bajas y, en segundo lugar, dada la mecánica del impuesto, al adoptarse como una deducción pura en cuota, la reducción de rentas para un individuo sujeto al tipo marginal máximo de gravamen (43%) sería, no de 400€, sino de unos 1000€ ya que se ahorra renta fiscal a su tipo marginal. En este sentido, si se considera la equidad como principio impositivo estratégico, la deducción debería haber sido inversamente proporcional al nivel de renta. Esta probablemente sea la razón para su desaparición parcial para el ejercicio 2010, limitándose exclusivamente a rentas bajas.

Notas

- ¹ Un sistema tributario vale lo que la Administración Tributaria que lo gestiona.
- ² Según se recoge en el preámbulo de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, se mantiene su tratamiento para evitar numerosos perjudicados en los matrimonios en los que alguno de sus miembros no puede acceder al mercado laboral, y por tanto obtiene rendimientos sólo uno de los cónyuges, como podrían ser los casos de determinados pensionistas con rentas de cuantía reducida, o de determinadas familias numerosas
- ³ La ley de Presupuestos Generales del Estado para 2010 preve la incorporación de un doble tramo para las rentas de ahorro,

de manera que los primeros 6000€ tributarán al 19% y el resto al 21%, cambiando la tendencia de tributación de estas rentas que en los últimos cinco años pueden pasar de tributar al 15% en algunos casos, al 21%. Este será el caso de las principales plusvalías inmobiliarias.

Referencias bibliográficas:

- Auerbach, A. (2009): “Directions in Tax and Transfer Theory”. Disponible en <http://tax.review.treasury.gov.au>
- Castañer, J.M et alter (2004): “Simulación sobre los hogares españoles de la reforma del IRPF 2003. Efectos sobre la oferta laboral, recaudación, distribución y bienestar. Papeles de Trabajo Instituto de Estudios Fiscales nº 10/2004. Madrid.
- Díaz de Sarralde et alter (2006): “La reforma del IRPF de 2007: Una evaluación de sus efectos”. Papeles de Trabajo Instituto de Estudios Fiscales nº 26/2006. Madrid.
- Informes para la Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (1997 y 2002). Secretaria de Estado de Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales.
- Instituto de Estudios Fiscales (2001): “Evaluación de los efectos de la reforma del IRPF en la Ley 40/1998”. Secretaria de Estado de Hacienda. Ministerio de Hacienda. Octubre.
- Mankiw, G.; Weinzierl, M y Yagan, D: (2009): “Optimal taxation in theory and practice”. NBER Working Paper nº 15071. Cambridge, Mass. Junio.
- Picos Sánchez, F. (2004): “Modelo Dual de IRPF y equidad: un nuevo enfoque teórico y su aplicación al caso español”. Papeles de Trabajo Instituto de Estudios Fiscales nº 8/04. Ministerio de Economía y Hacienda.

El impuesto sobre sociedades

Emilio Albi

Universidad Complutense de Madrid

Resumen: En este artículo se discuten, en primer lugar, las tendencias internacionales que destacan en los impuestos sobre sociedades de la actualidad. La tributación societaria ha cambiado considerablemente durante las últimas tres décadas. Los tipos impositivos nominales, y también los efectivos, se han reducido significativamente, con paradójicos aumentos recaudatorios en buena parte del periodo, producto de las ampliaciones de base imponible legisladas. Al mismo tiempo, han cambiado los estímulos fiscales y han surgido tratamientos fiscales favorables para las PYMES.

El impuesto sobre sociedades del sistema fiscal español ha seguido estas tendencias. Sin embargo es importante continuar con el proceso de ampliación de bases, revisión de incentivos fiscales y de reducción de tipos impositivos ya iniciado. Para atraer inversión internacional y frenar la salida de la nacional, en definitiva para que el impuesto sea competitivo internacionalmente, los tipos medios efectivos y los nominales son los elementos básicos de actuación.

1. Introducción

El Impuesto sobre Sociedades (IS) es objeto tradicional de debate en todos los sistemas fiscales, dados los retos económicos que introduce en las actividades productivas. No obstante, este impuesto se mantiene como una de las figuras tributarias importantes ya que las funciones que cumple sobrepasan en valor a las dificultades que origina. Hoy en día, con los importantes flujos de capitales y rentas existentes entre las naciones y dada la importancia de las empresas multinacionales, es necesario contemplar los problemas del IS desde un punto de vista internacional. No es posible en la actualidad estudiar el IS sin conocer sus problemas transnacionales. Desde luego, éste es el punto de vista adoptado en este trabajo.

El contenido de este artículo presenta una estructura simple de forma que su lectura resulte sencilla. En una amplia primera parte, se pasará revista a las tendencias actuales que se encuentran internacionalmente en la imposición societaria, clasificadas en diversas secciones. Posteriormente, en una segunda parte, se considerarán las posibles líneas de reforma que el IS del sistema fiscal español puede requerir.

2. Tendencias actuales en la tributación societaria

Si contemplamos la imposición societaria existente hace tan solo treinta años, encontraremos unos tipos nominales de gravamen bastante más altos que los actuales aplicados sobre bases imponibles considerablemente más estrechas. Al mismo tiempo, el perímetro de sujeción de entidades era menor que en la actualidad. La recaudación del impuesto resultaba

más baja. Los estímulos fiscales se centraban en la inversión de capital fijo, requiriendo medidas racionalizadoras. Por último, para no alargar excesivamente esta descripción, los diversos países optaban por los sistemas de imputación dentro de los gravámenes de accionistas. Hoy la situación que acabamos de resumir ha cambiado radicalmente. Existen nuevas tendencias en la tributación de las rentas societarias.

2.1 Tipos impositivos y recaudación

Desde hace un poco más de veinte años, dos tendencias son claras en la imposición societaria, al menos dentro de los países miembros de la OCDE: una rebaja muy fuerte de los tipos nominales acompañada, curiosamente, por aumentos en la recaudación hasta donde existen cifras comparativas oficiales.

Los tipos nominales de gravamen comenzaron su descenso internacionalmente hacia el final de la década de los años ochenta del siglo pasado y al principio de la década de los noventa. Esta tendencia ha continuado en el periodo 2000-2009. Los tipos efectivos de gravamen del IS (marginales y medios) también descendieron generalmente en la mayoría de los países desarrollados, aunque menos que los tipos nominales debido a los aumentos en la amplitud de las bases imponibles y a la reducción de los créditos fiscales a la inversión. Con estas últimas medidas se tendía a compensar las pérdidas de recaudación originadas por los menores tipos de gravamen.

La reducción de tipos nominales en el IS fue considerable y constante desde los últimos años ochenta del siglo anterior hasta el momento, tanto en Europa como en la OCDE en general. En Estados Unidos, por otro lado, se ha mantenido el tipo nominal del sistema de tributación societaria (incluyendo gobierno federal e im-

puestos estatales) en el 39,25% desde 2000 a 2009, aunque se recortó fuertemente en 1987 y 1988 (con un descenso de once puntos porcentuales entre 1986 y 1990).

Para el promedio de tipos del total de la OCDE, la rebaja de tipos nominales alcanza desde un 48,34% para el promedio de 1985 hasta un 26,63% de promedio en 2008. En UE (15), grupo de países más cercanos al nuestro, la disminución supone pasar de un 49,78% de promedio en 1985 a un 25,21% en 2009.

En cambio, la recaudación de los impuestos de sociedades durante esos años ha tendido peculiarmente a aumentar tanto en porcentaje del PIB como de la recaudación impositiva total. Los mayores aumentos recaudatorios se sitúan, tanto para los países europeos como para el total de la OCDE, a mediados de la década de los años noventa del siglo pasado (asimismo con aumentos importantes en la segunda mitad de la década de los ochenta). Desde 1990 a 2000, la recaudación aumentó en más de un punto porcentual del PIB en la OCDE y en los países europeos.

No existen cambios recaudatorios significativos durante los años del siglo actual para los que se disponen de cifras. En 2005 la recaudación promedio del IS supuso para el total de la OCDE un 3,7% del PIB y un 10,3% del total de ingresos tributarios. En cuanto a los países de la UE(15), los porcentajes correspondientes son de un 3,4% del PIB y un 8,6% de la recaudación tributaria. Estas son cifras bastante importantes para el IS, aunque habrá que esperar a los datos posteriores a 2008 y 2009 dada la crisis económica actual que ha supuesto un derrumbe de la recaudación de los impuestos societarios. No es posible predecir en la actualidad los cambios relativos y los posibles cambios de tendencia en los impuestos y los PIB de diferentes

países para valorarlos. En todo caso, podemos estar seguros de que se observarán variaciones sustanciales.

Competencia fiscal internacional

La reducción continuada de tipos impositivos en la tributación societaria, dentro de un contexto económico globalizado, puede ser el resultado de la competencia fiscal que se produce entre los países para atraer hacia su interior flujos de capital y de renta. La investigación académica sobre este asunto ha llegado a predecir teóricamente que, con libertad internacional de movimiento del capital y de la renta, los impuestos societarios desaparecerían prácticamente de los países pequeños y con economías abiertas al exterior. Un país pequeño con un IS se enfrentaría a salidas de capital que aumentarían el rendimiento del capital antes de impuestos de forma que el tributo quedara compensado. Esto originaría efectos negativos sobre los factores no móviles, trabajo y suelo, e ineficiencias productivas. Sería, por tanto, preferible no gravar la renta de los factores móviles, como el capital, y obtener recaudación sobre los inmóviles que en todo caso van a soportar la carga tributaria. Al mismo tiempo, el intento de los diversos países por atraer multinacionales con altas rentas específicas (buenos sistemas de gestión, “know-how” y otros activos intangibles) también originaría lo conocido como “race to the bottom” en los tipos impositivos del IS.

Sabemos que esta predicción teórica extrema no se ha concretado en la práctica. Una multinacional, por ejemplo, decidirá establecerse en un país, a pesar de sus impuestos, para servir mejor a sus consumidores o por razones de los costes de transporte. Otros factores empresariales importantes son la existencia de una mano de obra cualificada y que perciba salarios relativamente no muy altos. La calidad de las in-

fraestructuras del país o el nivel de gestión de su comunidad empresarial serán otros de los factores que proporcionan rentas de localización que atraerán a las empresas multinacionales y proporcionarán ventajas competitivas a todos los productores del país. Una forma de pagar esos factores es a través del sistema tributario pues en muchos casos dependen de las actuaciones públicas.

Lo que ocurre en la práctica es que los países con rentas de localización no necesitan rebajar en exceso sus impuestos sobre el capital, ya que los países “periféricos” –sin tales rentas– no pueden, con tan solo rebajas impositivas, atraer muchas inversiones directas. Sin embargo, la presión de las rebajas de tipos en estos últimos países se hace sentir en los primeros. En definitiva, la movilidad internacional del capital no conduce, en su nivel actual, a la eliminación de los impuestos societarios, pero la competencia fiscal limita y reduce los tipos impositivos.

Lo que también resulta importante como otra conclusión de este tipo de literatura es que la competencia fiscal se establece internacionalmente a través de tipos impositivos diferentes del IS (nominales, marginales o medios). Los tipos efectivos medios son los que influyen en las decisiones de localización de la inversión, los marginales efectivos afectan el nivel de la inversión y las diferencias entre los tipos nominales estimulan los intentos de transferencias de rentas a países de baja tributación. Adicionalmente, de la investigación empírica se deriva que la competencia fiscal se produce internacionalmente con más fuerza en relación con los tipos nominales y los medios efectivos que con los marginales. Las empresas parecen prestar más atención a las decisiones de localización y a las posibilidades de ahorro fiscal vía la transferencia de rentas hacia jurisdicciones con tipos nominales reducidos.

Aumentos de recaudación y ampliación de bases imponibles

Ya se ha señalado que las disminuciones de tipos impositivos han venido acompañadas un poco paradójicamente por incrementos recaudatorios. Esta contradicción no se ha explicado satisfactoriamente por la investigación económica, pero resulta claro que una de las variables explicativas es la ampliación de bases imponibles que ha acompañado a todo este proceso. Por ejemplo, la reducción del valor actual de la depreciación fiscal, originada por tasas de depreciación menos generosas, ha producido mayor recaudación y tipos efectivos de gravamen con menores descensos que los nominales. La eliminación de casos de exención, o de los créditos fiscales a la inversión (compensados por otros estímulos a los que enseguida nos referiremos) y el diferente tratamiento de gastos, provisiones o de las ganancias de capital también ha ayudado en esa tarea.

2.2 Nuevos estímulos fiscal

Los estímulos fiscales a la inversión, con la profusión existente hace unas décadas, han pasado a la historia fiscal por buenas razones. Los créditos fiscales a la inversión reducen el coste de uso del capital y son, por tanto, positivos cuando los costes financieros son altos o en situaciones concretas cuando se requiere fomentar intensamente la inversión. Sin embargo, la eficacia de estos créditos fiscales es también costosa y no sólo en términos recaudatorios. Generan costes de eficiencia en relación al factor trabajo, pueden producir efectos indeseables en la composición de la inversión y establecen una falta de neutralidad respecto de los diversos tipos de inversión y para clases diferentes de empresas. Todo esto explica, en paralelo a los intentos de mantener la recaudación cuando hay rebajas de tipos, la práctica eliminación en los sistemas fiscales de los créditos

por inversiones (sin perjuicio de que un apoyo puntual a la inversión también se puede conseguir con la amortización acelerada de activos).

En cambio, han surgido otras concesiones fiscales para promover nuevas actividades empresariales dentro de la OCDE. Estas nuevas áreas de fomento fiscal engloban créditos fiscales para:

- I&D, la innovación tecnológica o la promoción de las tecnologías de la información,
- Inversiones destinadas a la protección medioambiental o al uso de fuentes de energía renovables,
- Gastos en formación del personal, incluyendo los costes de que los empleados dispongan de equipos y de acceso a internet

Este asunto se trata por Romero, Barruso y Delgado en otro de los artículos de este número de la revista, lo que me libera de su tratamiento en profundidad. Sin embargo, no puedo dejar de señalar que la literatura empírica sobre el tema no ofrece resultados concluyentes en cuanto a la eficiencia de estos nuevos estímulos, por lo que su revisión detallada puede ser muy conveniente.

2.3 Fomento fiscal de las empresas de reducida dimensión (PYMES)

Otra tendencia importante en el IS de los últimos años han sido las ventajas fiscales ofrecidas a las empresas de reducida o media dimensión. Este asunto se trata también en otro artículo de la revista por Raquel Paredes, lo que me permite ser conciso.

Los regímenes especiales para las PYMES en el IS varían dentro de los países de la OCDE pero tienden a aplicar tipos impositivos un poco más reducidos que el estándar, en bastantes ocasiones a solo una parte de la base im-

nible. Esta ventaja puede no ser muy importante para cada empresa pero representa una pérdida considerable de recaudación total dado el número de empresas societarias de reducida dimensión. Otros estímulos fiscales se concentran en la utilización de la depreciación acelerada a efectos fiscales y normas que rebajan los costes administrativos de la tributación como la aceptación de provisiones globales. También pueden disfrutar de créditos fiscales mayores, o especiales, en el ámbito de la innovación tecnológica, el acceso a las tecnologías de la comunicación o la formación del personal.

Un problema que plantean estos regímenes especiales para las PYMES es que estimulan la partición de empresas en otras más pequeñas para así poder disfrutarlos, lo que necesariamente complica su regulación de forma que se puedan entorpecer estas prácticas. También estimulan que determinados negocios individuales adopten la forma jurídica societaria por el mero hecho de contar con un mejor trato fiscal. Sin embargo, el principal problema radica en que las ventajas fiscales no se ofrecen a las empresas por su capacidad de crecimiento o innovación, sino simplemente por su tamaño.

Es, por tanto, adecuado preguntarse por las razones económicas que respaldan un tratamiento fiscal más favorable para la PYME. Un primer argumento se basa en la menor información y las barreras de entrada en los mercados que tienen las PYMES en relación con las empresas más grandes. Los problemas que se plantean en este argumento, sin embargo, se solucionan mejor con medidas que nada tienen que ver con la fiscalidad. Una segunda razón tiene que ver con las restricciones financieras a las que se enfrentan las pequeñas y medianas empresas, que son importantes. Su falta de acceso a los mercados de capitales nacionales o internacionales, la existencia de garantía insufi-

ciente para las instituciones financieras y una información limitada son razones de peso en la ayuda a suministrar a las PYMES, que dependen del sistema bancario, con costes elevados, de la creación de reservas o de su capacidad de atraer al capital-riesgo.

El sistema fiscal puede, por consiguiente, ayudar en la financiación de las PYMES con legislación favorable a las pequeñas empresas pero también con relación al capital-riesgo. La aplicación de tipos impositivos más reducidos puede ayudar a que existan beneficios que se puedan reinvertir, aunque nada garantiza que el empresario no consuma el ahorro fiscal en vez de destinarlo a reservas. Por supuesto, las líneas especiales de financiación pública son otra gran posibilidad, como la es una mayor aceleración de la amortización a efectos fiscales que, en definitiva, es un beneficio financiero representado por un préstamo sin intereses del gobierno que retrasa, con la más alta amortización actual, el cobro de su impuesto sobre los beneficios.

Todo lo anterior parte del supuesto de la existencia de beneficios suficientes. Por consiguiente, una regulación generosa de la compensación de pérdidas también puede ser importante cuando se efectúen inversiones, sean iniciales o no.

Al mismo tiempo, las carencias de información son un argumento en el respaldo a las PYMES respecto de la innovación tecnológica, la formación del personal o en los temas medioambientales. Otro aspecto importante para las PYMES tiene que ver con la reducción de sus costes propios de gestión tributaria ya que cuentan con menor personal administrativo que tenga un nivel suficiente de calidad técnica. Este aspecto no solo debe contemplar la impo-

sición directa sobre sociedades sino también el IVA.

Finalmente, la transmisión intergeneracional de PYMES es otro asunto de gran interés, donde las soluciones pasan por las reducciones impositivas o por el diferimiento, con fraccionamiento, de los pagos impositivos a lo largo de un número de años.

Reseñados todos estos argumentos para un tratamiento fiscal favorable a las PYMES, no resultará extraña la profusión de medidas fiscales de fomento de este tipo de empresas. No obstante, no todos los argumentos, o las medidas, son totalmente convincentes, especialmente porque no resulta posible distinguir entre las PYMES con posibilidades de crecimiento y potencial para la innovación de las que solo sobrevivirán unos años. En este sentido, parece deseable una revisión de estos regímenes especiales de fomento fiscal a las PYMES.

2.4 Tratamiento fiscal de los accionistas y otros asuntos de coordinación internacional

En relación con la tributación de los accionistas, el sistema de exención (con un nivel mínimo de participación) ha sustituido, internacional y nacionalmente y de una forma considerable, al de imputación en el caso de sociedades-socio de otra sociedad. Son razones prácticas, relativas a los costes de administración y de gestión tributaria, públicos y privados, las que han pesado más en esta decisión tomada por numerosas naciones. Este es un asunto complejo, pero importante, en el que no nos detendremos demasiado. Sin embargo, hay que subrayar que este cambio en la tributación de accionistas ha reforzado al IS como un tributo basado en origen y no en términos de la residencia de la compañía matriz. El sistema de exención en residencia también se aplica, aunque no tan generalmente como en el caso matriz-subsidia-

ria, a las inversiones de cartera realizadas por sociedades.

Principalmente para el caso de accionistas personas físicas –tanto para dividendos como para las ganancias de capital– y, en ocasiones, para las inversiones societarias en cartera, se han mantenido, tanto en la regulación de la UE como en la práctica de muchos otros sistemas fiscales, elementos de tributación basada en la residencia de los accionistas. En la tributación individual han surgido diversas soluciones pragmáticas relacionadas con la utilización de tipos específicos de gravamen o exenciones parciales, que toman prestadas ideas de los impuestos duales sobre la renta escandinavos.

En cuanto a la coordinación fiscal internacional de los impuestos societarios, las iniciativas de la UE y de la OCDE sobre “competencia fiscal desleal” han resultado importantes. También lo son diversas directivas comunitarias, como la de Arbitraje, la de Fusiones o la relativa a la tributación matriz-filial cuyos efectos ya se han apuntado dos párrafos más atrás. Han resultado determinantes, por otro lado, algunas Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Europeas que, por ejemplo, conducen a que se dé el mismo tratamiento a los dividendos nacionales o de otro país comunitario dentro de la imposición individual sobre la renta, lo cual explica en buena parte la caída en desuso del sistema de imputación (ya que no puede restringirse a los dividendos nacionales y respecto a los internacionales, si proceden de un país de mayor tributación, originarían una transferencia a la hacienda pública de ese país por parte de la nación perceptora). La directiva sobre el ahorro, por su parte abre el camino a los intercambios de información fiscal. Todo esto, y otros elementos todavía no concretados como las propuestas europeas de una base común consolidada para la tributación societa-

ria, suponen pasos hacia una mayor coordinación fiscal de carácter internacional de los impuestos de sociedades.

3. Efectos y líneas de reforma en el IS Español

Los efectos de muchas de estas tendencias de la tributación societaria que se acaban de analizar ya se han producido en el IS del sistema fiscal español. Este impuesto, sin embargo, sigue teniendo retos económicos importantes, como ocurre con la imposición sobre sociedades de todos los países que se mantiene, a pesar de ello, en buena forma, para bien o para mal, cumpliendo sus funciones prácticamente en todo el mundo.

No obstante, existen ciertos medios para reducir los efectos negativos sobre la eficiencia económica y eliminar algunos de los costes de los impuestos de sociedades. El primero, y más importante, es continuar con el proceso de ampliación de bases imponibles y de reducción de tipos de gravamen iniciado en la segunda mitad de la década de los años ochenta del siglo anterior, que ya se ha debatido. Este proceso proporciona mayor neutralidad fiscal, o al menos mayor uniformidad, en el tratamiento de la actividad empresarial, lo que, sin ser necesariamente más eficiente, reduce distorsiones y costes de cumplimiento por parte de las empresas o los de administración del sistema. A este respecto, una mejor aproximación de la amortización fiscal a la depreciación económica de los activos resulta ser una buena ayuda, al igual que la eliminación de determinadas ventajas fiscales. Con inflación relativamente baja, resulta preferible no entrar en ajustes monetarios complejos, lo que origina más recaudación que puede destinarse a reducciones de tipos impositivos.

En el asunto de la reducción de tipos impositivos, las caídas recaudatorias producidas por la actual crisis económica no han de conducir a dudar sobre su conveniencia. El IS tiene obviamente una función recaudatoria, pero también atiende a otros objetivos fundamentales. Hay que recordar de la discusión anterior, que para atraer inversión internacional y frenar la salida de la nacional, los tipos medios efectivos y los tipos nominales resultan ser elementos básicos en las decisiones sobre localización internacional de las empresas y sobre las transferencias de rentas. Si consideramos los tipos nominales de nuestro entorno, ya mencionados al principio del trabajo, veremos que para el conjunto de países de OCDE Europa, en 2008, el promedio de tipos ascendía al 24,83%, y, para el grupo más cercano a nosotros, el de los países de la UE(15), se ha alcanzado en 2009 un promedio del 25,21% desde el 27,20% de 2008. Los países de la UE(27) cuentan en 2009 con un promedio de tipos del 22,23%. Todo esto conduce con claridad a una rebaja de tipos nominales del IS español.

Centrándonos en la UE(15), si eliminamos del grupo a Irlanda con un tipo impositivo nominal claramente bajo-12,5%- y corregimos el tipo federal alemán del 15% en el IS con la carga del impuesto sobre los negocios de los Länder, nos acercamos a un promedio de tipos nominales para 2009 del 27%. Esta cifra, y las señaladas en el párrafo anterior, sugieren la conveniencia, para fortalecer la capacidad de competencia fiscal de nuestra economía, de rebajar los tipos nominales del IS español en la actualidad fijados en el 30% como tipo general y, para las empresas de reducida dimensión, con la existencia de un tipo reducido del 25% para los primeros 120.202,41 euros de base imponible. Esta sugerencia puede plantearse, dependiendo de la merma recaudatoria que se acepte absorber, desde el 30%-25% actual a tipos del

25%-20% o del 27%-22%, siempre que se decida mantener la ventaja fiscal de las empresas de reducida dimensión en términos de los tipos de gravamen.

Por otro lado, también cabrían en el IS español algunos aumentos recaudatorios, que podrían permitir con mayor holgura la rebaja de tipos nominales, como los ya planteados con la reducción y caducidad final de la bonificación por actividades exportadoras (artículo 34.1 TRIS), o las deducciones para incentivar la realización de determinadas actividades (artículos 35 a 44 TRIS). Incluso la deducción por la realización de actividades de I&D o de innovación tecnológica, que no cuentan con fecha de derogación, probablemente merecerían una revisión cuidadosa en términos de su “coste-beneficio” propio. De la modificación, o derogación, del artículo 12.5 TRIS, siguiendo criterios comunitarios acerca de la amortización del fondo de comercio financiero en la adquisición de entidades no residentes, también surgirán posibilidades de mayores ingresos futuros.

Con una base imponible más amplia en el IS del sistema fiscal español, con tipos nominales más bajos e inferiores concesiones fiscales, el impuesto quedaría fortalecido y existirían menores tentaciones para emplear esquemas de transferencias de rentas por parte de empresas multinacionales. El esfuerzo coordinado de las Administraciones Tributarias respecto el uso de los precios de transferencia, la capitalización insuficiente, la asignación de intereses y la evitación fiscal en general es asimismo un elemento de gran importancia para el logro de aumentos de recaudación en el futuro. Una buena administración fiscal es siempre necesaria para todos los impuestos pero genera beneficios especiales en el IS de economías abiertas.

En el ámbito de los aspectos internacionales del IS español, por último, se ha de seguir la ruta ya marcada hace unos años y que coincide con las tendencias internacionales discutidas anteriormente. Esto supone mantener el criterio de que el IS sea un impuesto basado en origen, con la aplicación del sistema de exención con participación suficiente, y que para los accionistas personas físicas se reserve una tributación en residencia con tipos relativamente bajos.

La tributación del beneficio de la PYME en España: Algunas propuestas orientadoras de su reforma

Raquel Paredes Gómez

Departamento de Hacienda Pública y Sistema Fiscal

Universidad Complutense de Madrid

Resumen: El objetivo de este trabajo es plantear algunas propuestas que puedan orientar una futura reforma de la imposición del beneficio de la PYME en España. Estas propuestas se fundamentarán, por una parte, en la constatación de los problemas planteados por los diferentes regímenes que se aplican en la actualidad y en las deficiencias en el cumplimiento de los principios básicos de la imposición y, en particular, del principio de neutralidad en la elección de la forma jurídica de la empresa. Por otra parte, tales propuestas tendrán en cuenta las principales características de la tributación de las PYMES en los países de nuestro entorno económico y los modelos de tributación del beneficio de la PYME aplicados a nivel internacional.

En España, la forma de tributación del beneficio de la PYME depende de los tres factores siguientes:

- 1) *La forma jurídica de la empresa*, que determina el impuesto aplicable: Impuesto sobre Sociedades¹ para las entidades con personalidad jurídica; e Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas², para los empresarios individuales.
- 2) *La dimensión de la empresa*, que determina el régimen y/o modalidad de tributación. Tanto en el IS como en el IRPF, existe un régimen general que puede ser aplicado por cualquier empresa cualquiera que sea su dimensión (régimen general en el IS y régimen de estimación directa normal en el IRPF); y unos regímenes particulares de tributación para empresas que no superen una determinada dimensión: Régimen de empresas de reducida dimensión en el IS y regímenes de estimación directa simplificada y de estimación objetiva en el IRPF.
- 3) *La actividad desarrollada por la empresa*, que determina también el régimen y/o la modalidad de tributación. Así en el IS existen algunos regímenes especiales que responden al tipo de actividad desarrollada por la empresa; y en el IRPF, el carácter profesional o empresarial de la actividad, o el tipo concreto de actividad empresarial determina la posibilidad de aplicar o no un determinado régimen o modalidad de tributación.

En resumen, de acuerdo con lo anterior, el beneficio de la PYME, según sea su forma jurídica, su dimensión y su actividad, podrá estar sometido al IS, bien al régimen general, al de empresas de reducida dimensión o a los regímenes especiales; o al IRPF, en estimación

Artículo publicado en el nº 61 de la revista "Revista Econòmica de Catalunya". *Retos del sistema fiscal*. Edita: Colegio de Economistas de Catalunya

directa (modalidades normal o simplificada), o en estimación objetiva.

La importancia relativa real de estos impuestos y modalidades de tributación en el tejido empresarial español se puede deducir de un análisis de las estadísticas tributarias³. Los datos muestran que la mayor parte de las liquidaciones que incluyen rentas empresariales son liquidaciones de IRPF (casi el 90%), es decir, el IRPF es el impuesto que grava mayoritariamente a las empresas españolas. No obstante, si se atiende a la renta empresarial total declarada, casi el 80% es declarada en el IS. Ello muestra que, en general, si tomamos la renta media como indicador de dimensión, las pequeñas empresas tributan mayoritariamente por IRPF y las empresas de mayor tamaño por IS.

En el IRPF, la estimación objetiva es el régimen de tributación empleado por más de la mitad de los empresarios, seguido de la estimación directa simplificada (en torno a un 40%), siendo la estimación directa normal el régimen menos utilizado (en torno al 7%). A su vez, dentro del régimen de estimación objetiva, en torno a un 60% de las liquidaciones corresponde a actividades agrícolas. Por tanto, este régimen es particularmente empleado por los agricultores. En cuanto a la dimensión relativa de las empresa según régimen de tributación, si se toma el rendimiento medio como indicador, se observa que los empresarios que declaran por estimación directa normal son los de mayor tamaño, mientras que los que declaran en la modalidad simplificada y sobre todo por estimación objetiva (en especial los empresarios agrícolas) tienen una menor dimensión relativa⁴.

Dentro del IS, ha de destacarse la gran generalidad en la aplicación del régimen de empresas

de reducida dimensión (más del 90%), pese a que está regulado en la Ley de IS como un régimen especial. No obstante, ese elevado porcentaje de empresas declara sólo en torno a un 20% de base imponible, lo cual muestra su muy reducida dimensión en relación a las grandes empresas que declaran en torno al 80% de la base imponible del IS.

El objetivo de este trabajo es plantear algunas propuestas que puedan orientar una futura reforma de la imposición del beneficio de la PYME en España. Estas propuestas se fundamentarán, por una parte, en la constatación de los problemas planteados por los diferentes regímenes que se aplican en la actualidad y en las deficiencias en el cumplimiento de los principios básicos de la imposición y, en particular, del principio de neutralidad en la elección de la forma jurídica de la empresa. Por otra parte, tales propuestas tendrán en cuenta las principales características de la tributación de las PYMES en los países de nuestro entorno económico y los modelos de tributación del beneficio de la PYME aplicados a nivel internacional.

Como paso previo, en un primer apartado se realizará una valoración del tratamiento fiscal del beneficio de la PYME en España de acuerdo con los criterios tradicionalmente utilizados en el marco de la economía de la imposición.

1. Valoración del tratamiento fiscal del beneficio de la PYME.

La regulación actual del tratamiento fiscal del beneficio de la PYME en España ha sido objeto de múltiples críticas, particularmente por sus deficiencias en términos de neutralidad, justicia fiscal y simplicidad administrativa según se muestra en los apartados siguientes.

A) Justicia fiscal

La justicia fiscal exige la adecuación del impuesto a la auténtica capacidad de pago del contribuyente. En la medida en que el cálculo del beneficio se base en los datos reales de ingresos y gastos contenidos en la contabilidad empresarial, se cumpliría, en principio, con el criterio de justicia fiscal en el sentido de gravamen de la renta real del contribuyente. Esto es así en todos los sistemas de tributación con la única excepción del régimen de estimación objetiva. En este último, el cálculo del beneficio empresarial prescinde de los flujos reales de ingresos y gastos, y el beneficio derivado de la aplicación de los módulos puede diferir del beneficio real de la entidad calculado a partir de una hipotética contabilidad en la que se reflejase la realidad de las operaciones de la empresa. Por todo ello, la existencia de este régimen supone una quiebra del principio de justicia fiscal en la medida en que, como cualquier método objetivo, sólo proporcionará aproximaciones a la renta real.

Esta violación del principio de justicia fiscal se produce no sólo por la existencia de divergencias entre la renta real y la renta definida a efectos fiscales, característica del régimen de estimación objetiva, sino también por la falta de coincidencia entre la renta legal a declarar y la renta efectivamente gravada. Esta última discrepancia se produce en todos los sistemas de tributación definidos, y tiene como principal responsable el fenómeno del fraude fiscal. En efecto, los estudios sobre fraude han puesto de manifiesto el menor nivel de cumplimiento fiscal en rentas empresariales y profesionales respecto a otro tipo de rentas como las procedentes del trabajo. El menor control por la ausencia de retención en origen sobre las rentas empresariales o sobre ciertas rentas profesionales (por ejemplo las derivadas de servicios prestados a consumidores finales) pueden estar

detrás de los resultados obtenidos por estos estudios. Hay que tener en cuenta, además, que en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas se encuentran algunos sectores particularmente difíciles de controlar, como por ejemplo los comerciantes minoristas y los agricultores. La dificultad no es sólo cuantitativa, por el gran número de estos contribuyentes, sino también cualitativa, ya que no suelen llevar contabilidad y no suelen estar sometidos al régimen general del IVA, con lo que se reducen las herramientas de control.

La existencia del sistema de módulos incrementa aún más las posibilidades de fraude fiscal. Ello es debido a la forma peculiar de cálculo de la base imponible y a la reducción de las obligaciones formales. Los empresarios en módulos serán reacios a aceptar factura de sus proveedores si ello supone un incremento del precio por IVA. Ello genera una pérdida de información sobre las ventas de tales proveedores a efectos del IVA y de los impuestos directos. A la inversa, los empresarios en módulos pueden verse motivados a expedir facturas falsas por operaciones inexistentes con clientes, ya que para estos últimos generaría gastos deducibles en su impuesto sobre la renta.

B) Neutralidad

En cuanto a la neutralidad, entendida en el sentido de que la forma jurídica o la dimensión de una empresa no están condicionadas por razones fiscales, un análisis de la normativa fiscal muestra los resultados que se exponen a continuación.

En general, los métodos de estimación directa para calcular los rendimientos de actividades económicas en el IRPF suelen recibir una valoración positiva desde el punto de vista de la neutralidad, ya que permiten aproximar el tratamiento fiscal del empresario individual al de

la sociedad. No obstante, existen algunos aspectos de la normativa fiscal que determinan una quiebra del principio de neutralidad. El más importante de ellos es el tipo de gravamen, para el que pueden existir diferencias significativas entre IRPF e IS. Este es un aspecto de gran relevancia dado el papel preponderante que se le atribuye al tipo nominal como determinante del tipo efectivo⁵.

Otros aspectos que son muestra de falta de neutralidad son los siguientes:

- a) La reducción aplicable a las rentas irregulares en el IRPF, que generará una distinta tributación efectiva de la renta irregular del empresario si éste es persona física o jurídica.
- b) La consideración de la estructura financiera de la empresa en el cálculo de las plusvalías de activos empresariales a efectos del IS, pero no a efectos del IRPF, lo que perjudica a la sociedad.
- c) El distinto plazo de compensación de pérdidas en IRPF e IS, en perjuicio del empresario individual que además sufre restricciones a la posibilidad de compensación de minusvalías.
- d) Los diferentes tipos de gravamen aplicables a las ganancias de capital, en perjuicio de la sociedad.
- e) La no admisión del sistema de exención para corregir la doble imposición internacional en el IRPF.
- f) La no aplicación de sistema correctores de la doble imposición económica internacional a efectos del IRPF.

La valoración, de acuerdo con el criterio de neutralidad, del régimen de estimación objetiva es aún más negativa. La vulneración de este criterio se produce, no sólo por las razones que se

acaban de exponer en relación a la estimación directa, sino fundamentalmente por la forma de cálculo de la base imponible que determina una tributación efectiva distinta a la que resultaría de aplicar métodos de estimación directa. Además, un elemento adicional generador de falta de neutralidad es la aplicación de un esquema de incentivos muy distinto al que se aplica en los métodos de estimación directa.

En materia de neutralidad en la elección de la dimensión empresarial, ha de destacarse la existencia del régimen de empresas de reducida dimensión en el IS, también aplicable a empresarios individuales en estimación directa, y que incorpora un conjunto de beneficios fiscales que discriminan positivamente a las pequeñas y medianas empresas.

Mas allá de la mera constatación de las diferencias en la normativa fiscal según sistema de tributación realizada en los párrafos anteriores, la falta de neutralidad en el tratamiento de la empresa según forma jurídica y dimensión se deduce también de diversos trabajos que han cuantificado la carga tributaria efectiva de la empresa⁶.

Respecto de la dimensión, aunque formalmente son las pequeñas y medianas empresas en el IS las que tienen un régimen fiscal más favorable (con tipos nominales más bajos e incentivos específicos), en la práctica son estas empresas las que están sometidas a los tipos medios efectivos mas altos. La razón está en la escasa aplicación real de las deducciones de la cuota, en particular por doble imposición internacional y las deducciones incentivadoras.

En la comparación entre la tributación media efectiva soportada por los empresarios sometidos al IRPF y al IS, el principal factor distorsionante es el tipo nominal de gravamen, represen-

tado por una tarifa progresiva para los empresarios individuales y por un tipo fijo para el empresario sociedad. El tipo que grava al empresario persona física puede variar en más de 20 puntos según el tramo de renta en que se sitúe. Además, el tramo concreto de renta determinará si existe o no una razón fiscal para adoptar la forma societaria como una vía para reducir la tributación; lo que ocurrirá para tramos altos de renta.

C) Sencillez administrativa

En general, los empresarios en estimación directa, y particularmente los sujetos pasivos del IS, están sometidos a mayores exigencias de tipo contable y registral que pueden ser difíciles de asumir para empresas de menor infraestructura administrativa. En el mismo sentido, los costes directos de la Administración asociados al control de estos regímenes serán también superiores. Por ello el régimen de estimación directa simplificada, que limita las obligaciones formales a la llevanza de determinados libros-registro, merecería una valoración más positiva desde el punto de vista del criterio de sencillez administrativa.

La existencia del régimen de estimación objetiva podría encontrar su razón de ser en argumentos de sencillez administrativa: desde la perspectiva de la Administración Tributaria porque es una forma cómoda de someter a tributación las rentas de pequeñas y medianas empresas difíciles de controlar; y desde el punto de vista del contribuyente, reduce sus obligaciones formales a la conservación de ciertos documentos, por lo que se encuentra muy acorde con la rudimentaria organización administrativa que pueden tener ciertos pequeños empresarios.

No obstante, el cumplimiento del principio de sencillez administrativa exige también la senci-

llez en la liquidación del impuesto. La rigidez inicial del sistema de módulos por la aplicación de un índice fijo, ha tratado de corregirse con la introducción de una serie de índices correctores que han hecho que el régimen haya ido perdiendo simplicidad hasta convertirse en un sistema extraordinariamente complejo para el contribuyente, paradójico teniendo en cuenta que está destinado a pequeñas empresas.

En resumen, en el estudio realizado en las páginas precedentes hemos efectuado una valoración muy crítica de los métodos de estimación objetiva, porque no cumplen los criterios de justicia fiscal y neutralidad. Pero es que ni siquiera cumplen con la sencillez administrativa, ya que sustituyen la reducción en las obligaciones formales por una extraordinaria complejidad en el cálculo del rendimiento neto.

La valoración resulta, en cambio, más positiva para los métodos de estimación directa, por su mejor adecuación a la auténtica capacidad de pago del contribuyente. No obstante, resulta preciso corregir los fallos en términos de neutralidad, particularmente por el distinto tratamiento fiscal de la empresa según su condición jurídica.

2. Propuestas orientadoras de la reforma

La última gran reforma del IRPF en España, que entró en vigor en 2007⁷ introdujo una cierta dualización del impuesto, distinguiendo dos clases de renta: la renta general, (en la que se incluyen los rendimientos del trabajo, del capital inmobiliario y de actividades económicas, entre otros), que es gravada de acuerdo con una tarifa progresiva; y la renta de ahorro (integrada por rendimientos del capital mobiliario y la mayor parte de las ganancias de capital), que está sometida a un tipo fijo de gravamen del 18%. Esta reforma está inspirada en las expe-

riencias de otros países europeos, particularmente de los países nórdicos, en los que se aplican impuestos duales. No obstante, hay una diferencia esencial en el tema que nos ocupa. Mientras que en el caso español la totalidad de la renta de la actividad económica se integra en la renta general, en los sistemas duales, tales rentas, atendiendo a su naturaleza mixta, se dividen en dos componentes: renta del trabajo, que se grava como tal de acuerdo con una tarifa progresiva; y renta del capital, que se grava con un tipo fijo. Si este tipo se fijase igual al tipo del IS, podría afirmarse que el impuesto dual sería una buena alternativa para lograr la neutralidad en el gravamen de la renta empresarial⁸. El problema reside en la dificultad práctica de separar la renta del capital y las rentas del trabajo dentro de la renta de la actividad económica, que es tal que los propios defensores del impuesto dual han calificado el tratamiento de la renta de los autónomos como el verdadero “talón de Aquiles” del impuesto dual.

Como se ha señalado, el IRPF español soslaya este problema al incluir la totalidad de la renta empresarial en la renta general con los consiguientes costes en términos de neutralidad.

En el marco del actual modelo de imposición sobre la renta, van a proponerse a continuación algunas reformas de carácter específico que permitan dar respuesta a los principales problemas planteados en la tributación del beneficio de la PYME en España. Estas propuestas se han fundamentado en tres argumentos. En primer lugar, se trata de avanzar en el cumplimiento de los principios impositivos clásicos de justicia fiscal, neutralidad y sencillez administrativa; en segundo lugar, se trata de aprender de la experiencia internacional, particularmente de aquellos países de la Unión Europea más próximos en grado de desarrollo y con sistemas fis-

cales más avanzados; por último, se han considerado también las propuestas de organismos internacionales, especialmente en el contexto de la Unión Europea.

a) Eliminación gradual del método de estimación objetiva.

De todas las propuestas específicas de reforma que van a efectuarse aquí, ésta es la que puede suponer un mayor cambio en la gestión del impuesto. Téngase en cuenta que la estimación objetiva es el régimen de tributación de rentas empresariales empleado por más de la mitad de los empresarios en IRPF. Se trata, sin embargo, de una propuesta que se encuentra muy bien fundamentada en distintos tipos de argumentos.

En primer lugar, la estimación objetiva, tal y como está regulada actualmente en España, no cumple con los principios de justicia fiscal y neutralidad, y ni siquiera con el principio de sencillez administrativa. Desde el punto de vista de la justicia fiscal es criticada, porque al prescindir de los flujos reales de ingresos y gastos para el cálculo del rendimiento neto, no logra gravar la renta empresarial real. Además genera inequidad horizontal entre los distintos contribuyentes e induce al fraude en otras actividades.

De acuerdo con el principio de neutralidad, el régimen adolece de defectos específicos debido a la forma de cálculo de la base imponible que determina una tributación efectiva distinta a la que resultaría de aplicar métodos de estimación directa. Además permite la aplicación de incentivos específicos, como las minoraciones por inversión y empleo aplicadas para el cálculo del rendimiento neto, distintos a los aplicados en el régimen general.

La quiebra del principio de sencillez administrativa es quizá el fallo que resulta más llama-

vo. Ello es debido a que los métodos objetivos encuentran frecuentemente como justificación de su propia existencia argumentos de sencillez administrativa. Se trata de métodos que deberían permitir un cálculo sencillo del beneficio empresarial, reduciendo al mínimo las obligaciones formales del contribuyente, dado que están dirigidos a pequeños empresarios que suelen tener una escasa infraestructura administrativa. Sin embargo, tal y como está diseñado el sistema de módulos en España, no cumple con el principio de sencillez administrativa debido a la extraordinaria complejidad que ha alcanzado el cálculo del rendimiento neto.

El segundo argumento para proponer la progresiva eliminación del método de estimación objetiva procede del estudio de la experiencia internacional. En el contexto de la Unión Europea no es admitido en muchos países. Además en los países en que se aplica está restringido, aunque con alguna excepción, a pequeñas empresas y de carácter fundamentalmente agrícola.

El contenido de las propuestas formuladas a nivel internacional constituye un tercer argumento para nuestra propuesta. Ya en una Recomendación de la Comisión Europea del año 1994⁹ se criticaba a los métodos objetivos porque no incitaban a desarrollar o dotar a las empresas de los instrumentos de gestión que pudieran ser necesarios para el desarrollo de su negocio.

Por tanto, los argumentos anteriores parecen apoyar la propuesta de eliminación del método de estimación objetiva. Ahora bien, consideramos que esa eliminación debería ser progresiva o gradual para dar tiempo, tanto a la Administración como a los contribuyentes, a adaptarse a otros sistemas. Así, en una primera fase, podría proponerse su mantenimiento transitorio

sólo para actividades que venden a consumidores finales y sobre todo, en concordancia con la experiencia internacional, para actividades agrícolas. Las actividades agrícolas representan en torno a un 60% de las liquidaciones en estimación objetiva. Este es un sector de contribuyentes para el que el tránsito hacia la estimación directa podría plantear más dificultades por lo que podría justificarse un periodo transitorio más dilatado.

En cualquier caso, la Administración Tributaria, más allá de las necesidades recaudatorias de corto plazo, debería enfrentarse al reto de gravar rentas reales. Se debería exigir a las empresas la introducción de prácticas contables mínimas que puedan permitir la aplicación de métodos de estimación directa aunque sea en su modalidad simplificada, métodos que se encuentran más acordes con un sistema fiscal moderno aplicado en una economía avanzada.

b) Traspase de estimación objetiva a estimación directa simplificada.

Los empresarios expulsados del sistema de módulos podrían reconducirse a sistemas de estimación directa de tipo simplificado. El sistema de estimación directa simplificada que existe actualmente en España ha recibido una valoración positiva por distintos motivos. Por una lado, desde el punto de vista de la justicia fiscal, ya que grava la renta calculada a partir de ingresos y gastos reales del contribuyente. Es cierto que existen algunas peculiaridades respecto de la estimación directa normal en IRPF o del IS, pero estas peculiaridades están muy limitadas y tratan simplemente de adaptar determinados gastos e ingresos a las peculiaridades del receptor persona física, o de simplificar el cálculo de determinadas partidas adaptándolas a la menor infraestructura administrativa de las pequeñas empresas. Por tanto, no

puede considerarse que supongan un alejamiento de la renta real del contribuyente.

Desde la perspectiva de la sencillez administrativa, el sistema de estimación directa simplificada, en lugar de una contabilidad acorde al Código de Comercio y al Plan General de Contabilidad, se limita a exigir determinados libros-registro. Esto sería muy factible incluso para pequeños empresarios, máxime si se desarrollan programas informativos de ayuda para la llevanza de los libros-registro y para el cálculo de la renta empresarial. Todo ello ayudaría a las empresas a introducir sistemas más modernos de organización empresarial y de gestión.

Respecto del objetivo de neutralidad en la elección de la dimensión empresarial y de la forma jurídica de la empresa, el sistema de estimación directa simplificada puntúa mejor que la estimación objetiva, pero aún así presenta fallos importantes que es preciso corregir.

c) Corrección de la diferencia de tipos de gravamen entre IS e IRPF.

El principal factor generador de quiebra de la neutralidad fiscal en la elección de la forma jurídica de la empresa es la diferencia en los tipos nominales de gravamen a que están sometidos el empresario individual y la sociedad. Concretamente la diferencia entre el tipo del IS (30%) y el tipo marginal máximo de la tarifa de IRPF (43%) ha sido valorada como un fallo de neutralidad, por lo que en principio parece deducirse que habría que reducir esta diferencia.

No obstante, sobre esta cuestión es preciso efectuar algunas observaciones. Por una parte, esa diferencia de 13 puntos del sistema español es una de las más reducidas en el ámbito de los países de la Unión Europea. Por otra parte, la aproximación de tipos exigiría, bien aumentar

el tipo del IS, bien reducir el tipo marginal máximo de la tarifa de IRPF. Respecto de la primera opción, debería ser descartada a la vista del nivel alcanzado por el tipo del IS en la Unión Europea, por debajo del tipo español si se consideran los nuevos países que han pasado a formar parte de la U.E. de los 25.

En cuanto al tipo máximo del IRPF, en otros países se aplican tanto tipos más altos como más bajos; pero, en cualquier caso, la reforma de los tipos de la tarifa podría estar muy condicionada por otro tipo de argumentos como las necesidades recaudatorias y los efectos sobre la progresividad o sobre el cumplimiento fiscal.

La aproximación del tipo de gravamen a que está sometido el empresario individual y del tipo societario en pro de la neutralidad en la elección de la forma jurídica de la empresa, podría lograrse a través de un mecanismo inspirado en la experiencia de países como Dinamarca y Suecia. Se trata de la posibilidad de que el empresario individual constituya reservas por inversión, de modo que los beneficios aplicados a las reservas no estén sometidos a la tarifa progresiva, sino gravados según un tipo fijo similar o igual al IS. Esta alternativa ya fue barajada en la Recomendación de la Comisión Europea 94/390/CE. Se consideraba entonces que una medida de este tipo, fundamentada en la búsqueda de la neutralidad fiscal, tendría el efecto de incrementar la capacidad de autofinanciación de la empresa, garantizando al mismo tiempo la realización de inversiones.

d) Corrección de otras diferencias entre IS e IRPF.

Además de las diferencias en los tipos de gravamen, existen otras diferencias entre IS e IRPF que generan fallos de neutralidad en la elección de la forma jurídica de la empresa. Vamos a efectuar aquí propuestas específicas

para limar estas diferencias en dos materias: tipos aplicables a las ganancias de capital y compensación de pérdidas.

En cuanto a las ganancias de capital, frente al tipo general del 30%, que grava las ganancias de capital obtenidas por sociedades, los empresarios individuales tributan según una tarifa con dos tramos: 19% hasta 6.000 € de base liquidable del ahorro, y 21% sobre el exceso. La deducción en cuota del 12% de la plusvalía aplicada en el IS no corrige este problema, ya que sólo es aplicable, bajo determinadas condiciones, en caso de reinversión. La propuesta en esta materia sería igualar el tipo de gravamen de las ganancias de capital de elementos patrimoniales afectos, sean obtenidos por empresarios individuales o por sociedades.

Respecto de la compensación de pérdidas, la discriminación del empresario individual con un plazo de compensación de sólo 4 años frente a los 15 años de la sociedad, no existe, en general, en otros países de la Unión. Por ello, podría proponerse igualar el plazo de compensación de pérdidas de empresarios individuales en el IRPF con el plazo de las sociedades. Por ejemplo, se podría ampliar a 15 años el plazo de compensación de bases imponibles negativas de los individuos en la medida en que éstas procedan de actividades económicas. Hay que tener en cuenta, no obstante, que en el contexto de los países de la Unión Europea resulta bastante general la ausencia de límite temporal.

e) Reformas en el régimen de empresas de reducida dimensión.

La existencia de incentivos específicos para las empresas de reducida dimensión supone en sí misma una violación del principio de neutralidad fiscal en la elección de la dimensión empresarial. Tal vulneración, sin embargo, podría justificarse por varias razones. En pri-

mer lugar se puede considerar que tales incentivos son un mecanismo de corrección de un fallo de mercado desde el punto de vista asignativo, ya que las PYMES suelen estar sometidas a restricciones financieras. Así, algunos beneficios fiscales, como la amortización acelerada o los incentivos al leasing, tratan de apoyar la financiación de la PYME.

En segundo lugar, resulta bastante general en el contexto de la Unión Europea, la aplicación de algún tipo de incentivo específico para las PYMES, en forma de tipos reducidos, amortizaciones aceleradas o deducciones en base o en cuota. Por tanto, la experiencia internacional parece apoyar un tratamiento fiscal especial para estas empresas. Lo mismo se deduce de las propuestas de instituciones comunitarias que consideran que el apoyo a las PYMES es un instrumento de competitividad que permitirá un incremento de la producción y del empleo. Por último, los trabajos empíricos que cuantifican tipos efectivos para distintos proyectos de inversión muestran la mayor carga tributaria de la pequeña y mediana empresa. En particular, los cálculos de tipos medios efectivos muestran que, aunque formalmente son las empresas de reducida dimensión las que tienen un régimen fiscal más favorable, están sometidas a los tipos efectivos más altos. Ello podría justificar el apoyo fiscal a las PYMES para tratar de lograr la equiparación con la gran empresa.

Los argumentos anteriores pueden apoyar el mantenimiento de un régimen fiscal para las PYMES, pero se podrían proponer algunos cambios en el régimen de ERD tal y como está regulado actualmente. Por ejemplo, en relación al concepto de empresa de reducida dimensión, se puede proponer que la definición no descansa sólo en una variable: importe neto de la cifra de negocios, sino en una combinación de variables, por ejemplo número de empleados, volu-

men de negocios y balance general, de acuerdo con una Recomendación de la Unión Europea¹⁰.

En cuanto a los incentivos concretos aplicados, algunos autores¹¹ consideran que son insuficientes, pero no porque hayan de suponer una menor carga fiscal desde el punto de vista cuantitativo, sino porque deberían suponer sobre todo una simplificación de las obligaciones formales y contables de la empresa de manera que se facilitara su gestión. En su lugar, algunos incentivos, como el doble tipo y la libertad de amortización, suponen un incremento de la complejidad de aplicación que ya tiene el IS desde un punto de vista contable. En este sentido, se podría defender la sustitución de la actual tarifa progresiva con dos tramos por un tipo fijo inferior al tipo general del IS aplicable a la totalidad de la renta empresarial.

Notas

¹ IS, en adelante.

² IRPF, en adelante.

³ Los comentarios aquí realizados están basados en Paredes, R. (2006a), que se puede consultar para obtener una información más detallada.

⁴ Los datos de las estadísticas tributarias muestran que el rendimiento medio en EDN es el más alto. Es más del triple del rendimiento medio en EO y casi el doble que en EDS. El rendimiento medio más bajo lo presentan las actividades que declaran por EO (en torno a un 64% inferior a EDS); y dentro de EO, el rendimiento medio más bajo lo presentan las actividades agrícolas (en torno a un 30% del relativo a actividades no agrícolas) (véase Paredes, R., 2006a).

⁵ Véase Informe de la Comisión Europea (2001).

⁶ Los comentarios que se incluyen aquí están basados en los resultados de Paredes, R. (2006a). Otros trabajos en esta materia son: Cuervo, C. y Trujillo, J.A. (1986), Sanz, J.F. (1994), Romero, D. (1999), Domínguez, F. y López, J. (1999), y Martínez, A., Fernández, E. y Alvarez, S. (2001).

⁷ Ley 35/2006, de 28 de noviembre, de Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

⁸ En Durán, J.M. (2001 y 2003) y Picos, F. (2004) pueden encontrarse análisis empíricos sobre los efectos en términos de equidad del establecimiento en España de distintas configuraciones de impuesto dual.

⁹ Recomendación de la Comisión de 25.5.94 relativa al régimen fiscal de las pequeñas y medianas empresas (94/390/CE).

¹⁰ Recomendación de la Comisión relativa a la nueva definición de microempresa y de PYME (C(2003), 1422).

¹¹ V., por ejemplo, Antón, J.A. (2001).

Referencias bibliográficas

- ANTÓN, J.A. (2001): "La fiscalidad y las PYME". Papeles de Economía Española, 89-90.
- COMISION EUROPEA (2001): Company Taxation in the Internal Market. Commission Staff Working Paper. SEC (2001)1681.
- CUERVO-ARANGO, C. y TRUJILLO, J.A. (1986): Estructura fiscal e incentivos a la inversión. F.E.D.E.A.
- DOMINGUEZ BARRERO, F. y LOPEZ LABORDA, J. (1999): Efectos de la reforma del IRPF sobre las decisiones de financiación e inversión societaria y sobre la elección de la forma de la empresa. Instituto de Estudios Fiscales. Papeles de Trabajo, nº 6/99.
- DURAN CABRÉ, J.M. (2001): "Un estudio del impuesto dual sobre la renta aplicado al caso español". Hacienda Pública Española, 2001 (monografía).
- DURAN CABRÉ, J.M. (2003): The Dual Tax as a Flat Tax with a surtax on labour income". Instituto de Estudios Fiscales, Papeles de Trabajo, nº 4/03.
- MARTINEZ ARIAS, A., FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, E. y ALVAREZ GARCIA, S. (2001): La incidencia del Impuesto sobre Sociedades según el tamaño de la empresa. Instituto de Estudios Fiscales. Documento de Trabajo nº 23/01.
- PAREDES GÓMEZ, R. (2006a): "Neutralidad fiscal en la elección de la forma jurídica y el tamaño empresarial: Contrastación empírica y propuestas de reforma". XIII Encuentro de Economía Pública. Almería, febrero 2006.
- PAREDES GÓMEZ, R. (2006b): "Tributación de la renta empresarial en el contexto europeo. La situación en España". Crónica Tributaria, nº 119.
- PICOS SANCHEZ, F. (2004): Modelo dual de IRPF y equidad: Un nuevo enfoque teórico y su aplicación al caso español. Instituto de Estudios Fiscales, Papeles de Trabajo, nº 8/04.
- ROMERO JORDAN, D. (1999): El crédito fiscal a la inversión en presencia de restricciones financieras: Análisis de su impacto a partir de microdatos tributarios. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid.
- SANZ SANZ, J.F. (1994): Un análisis de las distorsiones impositivas sobre las rentas del capital en España a través del concepto de tipo impositivo efectivo. Instituto de Estudios Fiscales, Investigaciones, nº 3.

Incentivos fiscales a la inversión empresarial en I+D en el Impuesto de Sociedades: cuestiones para el debate

Desiderio Romero Jordán

Universidad Rey Juan Carlos

Begoña Barruso Castillo

Universidad San Pablo CEU

María Jesús Delgado Rodríguez

Universidad Rey Juan Carlos

Resumen: En este artículo se revisan los incentivos fiscales a la inversión empresarial en I+D existentes en el Impuesto de Sociedades desde finales de los años noventa hasta la actualidad. Asimismo, se ofrecen elementos para el debate que desde hace décadas existe sobre la conveniencia de mantener tales incentivos en la estructura del Impuesto de Sociedades.

1. Introducción

Desde hace décadas, los policy-makers han incentivado la inversión en I+D conscientes de sus conocidos efectos sobre el crecimiento en el largo plazo y sobre la productividad (para una discusión véase por ejemplo CBO, 2005). Con este propósito, se han empleado diferentes combinaciones de instrumentos financieros –este es el caso de las subvenciones o los avales– y fiscales –como amortizaciones aceleradas o el crédito fiscal por inversión–. Sobre el mix de instrumentos utilizados en los países desarrollados existen importantes diferencias justificadas fundamentalmente porque ambos tipos de instrumentos gozan de ventajas y de inconvenientes. En el caso de los instrumentos fiscales, su utilización se caracteriza por proteger la confidencialidad de las actuaciones empresariales, pues no ha de hacerse pública la relación de proyectos realizados. Asimismo, respetan la autonomía empresarial de decisión sobre su política de inversión, ya que a efectos fiscales no se priorizan temáticamente los proyectos. El principal inconveniente es su eficacia para incentivar inversión adicional al existir evidencia empírica que apunta que los incentivos fiscales pueden financiar actividades que se habrían realizado en cualquier caso.

España ocupa uno de los últimos lugares en inversión empresarial en I+D en el entorno de países desarrollados. Tomando datos de 2006, la tasa de inversión existente en España es muy inferior a la de países como Alemania (1,71%), Finlandia (2,47%) o Francia (1,32%). No parece que estas fuertes diferencias se reduzcan en el corto plazo si atendemos al lento crecimiento de la inversión empresarial realizada en España en los últimos años: desde el 0,49% del PIB en 2000 hasta el 0,61% en 2005. Esta

situación resulta llamativa si tenemos en cuenta el enorme potencial de los instrumentos de fomento de la inversión en I+D disponibles en España. De hecho, los trabajos de Warda (2001, 2002) muestran que el conjunto de beneficios fiscales a la I+D al que han tenido tradicionalmente acceso las empresas españolas están entre los más favorables de la OCDE. Esta situación es reflejo de las sucesivas mejoras en el diseño de los instrumentos de incentivo como el crédito fiscal o las amortizaciones disponibles en la estructura del Impuesto de Sociedades. Sin embargo, pese a ello, como veremos seguidamente, el grado de utilización de tales incentivos continúa siendo muy escaso.

Teniendo en cuentas estas premisas, el propósito de este artículo es ofrecer, en primer lugar, una breve panorámica de los incentivos fiscales a la inversión en I+D existente en el Impuesto de Sociedades en las dos últimas décadas. En segundo lugar, se motiva el debate sobre la conveniencia de eliminar o mantener tales incentivos. Con esta finalidad, el artículo se estructura como sigue. En la sección 2 se describen los incentivos fiscales a la inversión empresarial en I+D disponibles desde 1990 hasta nuestros días. El grado de utilización de tales incentivos se presenta en la sección 3. En la sección 4 se discute brevemente la evidencia empírica para el caso español sobre la eficacia de tales incentivos. La sección 5 concluye.

2. Los incentivos fiscales a la inversión en I+D

Desde su creación en 1978, el Impuesto de Sociedades ha incluido en su estructura diferentes elementos para incentivar la inversión empresarial en I+D. Como se puede ver en la Tabla 1, desde principios de los años noventa los mecanismos de fomento de la inversión han sido básicamente dos. Por un lado, una reduc-

ción en la base imponible del impuesto, al permitirse una libre amortización de ciertos gastos en I+D, y, por otro lado, una deducción en la cuota íntegra del impuesto. Uno de los rasgos distintivos del caso español es que el alcance de los incentivos no ha hecho sino potenciarse durante las dos últimas décadas. En el caso del crédito fiscal, esta mayor generosidad en el fomento de la inversión en I+D ha consistido en el aumento de los porcentajes de deducción, la introducción del porcentaje incrementado y la elevación de los límites de deducción y del período de diferimiento. Por ejemplo, como se puede ver en la Tabla 1, a lo largo de estas dos últimas décadas se ha duplicado el límite aplicable al crédito fiscal y se ha triplicado el período de diferimiento.

Cronológicamente, la Ley 27/84, de 26 de julio, introdujo una modificación destacable en relación con la amortización de los gastos de capital en I+D, al permitir, a efectos fiscales, su amortización acelerada en un período de 5 años (7 años para los bienes inmuebles). Posteriormente, la Ley 43/95, de Reforma del Impuesto de Sociedades, contempló la posibilidad de amortizar libremente los gastos corrientes de I+D activados como inmovilizado inmaterial y los gastos de capital (excepto los edificios que se debían amortizar en un período de 10 años). Esta última norma introdujo otra novedad importante en el tratamiento fiscal de los gastos en I+D, al establecer una doble deducción de la cuota¹: una sobre el gasto total en I+D realizado en el ejercicio y otra adicional (con un porcentaje de deducción superior) por el gasto en I+D que excediera del gasto medio ejecutado en los dos ejercicios anteriores. Este mecanismo trataba de premiar a las empresas que invirtiesen en I+D con tasas crecientes en el tiempo.

La Ley 55/99 incrementó los porcentajes de deducción (tanto el normal, que pasó del 20%

al 30% como el incrementado que lo hizo del 40% al 50%) e introdujo dos novedades destacables. Por un lado, añadió una deducción en la cuota del 10% sobre los gastos de personal y los proyectos de I+D contratados con Universidades o Centros Públicos de investigación. Por otro, permitió también la deducción del 10% de las inversiones en inmovilizado material e intangible (excluidos los inmuebles y los terrenos) siempre que estuvieran afectos exclusivamente a actividades de I+D.

El Real Decreto-Ley 3/00 amplió el límite conjunto previsto en la normativa del Impuesto de Sociedades para las deducciones de cuota para incentivar la realización de determinadas actividades (hasta entonces situado en el 35% de la cuota íntegra minorada), pasándolo al 45% siempre que el importe conjunto de las deducciones por gastos en I+D+i y la de fomento de las TICs excediera del 10% de dicha cuota. Además amplió de 5 a 10 años el período previsto para poder trasladar las cantidades no deducidas por estas actividades a ejercicios posteriores.

La Ley de Acompañamiento a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de años posteriores introducen también modificaciones en el tratamiento fiscal del gasto en I+D. Así, la Ley 24/2001, de 27 de Diciembre, eleva de 10 a 15 años el plazo para trasladar las deducciones no practicadas en el ejercicio correspondiente. Por su parte, la Ley 62/2003, de 30 de Diciembre, amplió hasta el 20% la deducción de los gastos de personal, y situó en el 50% el límite conjunto para las deducciones de cuota siempre que el importe correspondiente a actividades de I+D y al fomento de las TICs superasen el importe de la cuota íntegra minorada.

La reforma fiscal del año 2007 prevé, entre otras cuestiones, una reducción progresiva de los porcentajes de las deducciones para incentivar determinadas actividades vigentes hasta ese momento, aplicando sobre ellos unos coeficientes reductores en los ejercicios sucesivos. En lo que se refiere a las actividades de I+D dicho coeficiente se establece en 0,92 para los ejercicios iniciados a partir del 1 de Enero de 2007, y en 0,85 a partir de 2008. Con esta reforma fiscal se invierte, por lo tanto, la tendencia mantenida en España hasta ese momento de incremento constante de los beneficios fiscales a la I+D. No obstante, debe destacarse que, a diferencia de lo que ocurre con el resto de deducciones de la cuota, que según recoge la norma desaparecerán en los próximos años, la deducción por I+D adopta un carácter indefinido (RD Ley 3/09 de 27 de marzo).

Esta apuesta por conservar *ad-infinitum* el crédito fiscal a la I+D en la estructura del impuesto elimina, sin duda antes de lo esperado, las incertidumbres suscitadas por la Ley 35/2006 que apostaba por mantener el citado instrumento otros cinco años más, hasta 2011. Más aún, en este mismo sentido, el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible, aprobado por el Consejo de Ministros el pasado 27 de Noviembre de 2009, prevé una nueva elevación del límite máximo de deducción por I+D+i hasta situarlo en el 60% de la cuota íntegra minorada.

La tendencia a incrementar las ayudas fiscales a la I+D señalada para España se observa también en el resto de países de la OCDE. Así, entre 1996 y 2004 ha aumentado el número de Estados que aplican al menos un incentivo fiscal, de 12 a 21. En el ámbito de la UE, catorce Estados aplican algún tipo de incentivo, si bien, debe destacarse que de los países incorporados

más recientemente, tan sólo Malta, Hungría y Eslovenia disponen de alguna medida fiscal de apoyo a la I+D. Existe no obstante una gran dispersión en lo que a los incentivos concretos aplicados se refiere. Así, aunque la mayoría de

países centran sus beneficios en la imposición empresarial, tres de ellos, Bélgica, Francia y Holanda incorporan también medidas en la imposición personal de los investigadores cualificados.

Tabla 1
Evolución de los Incentivos fiscales a la I+D en España desde 1990 hasta la actualidad

Período	Crédito fiscal						Libertad amortización
	Porcentaje básico deducción	Porcentaje incrementado	Gastos personal	Inversiones en bienes inmovilizado material e inmaterial	Límite a la deducción	Período diferimiento	
1990-1992	15%	No	---	---	25% ^a	5 años ^b	No
1993-1995	15% ^c - 30% ^d	30% ^c - 45% ^d	---	---	35% ^e	5 años	No
1996-1999	20%	40%	---	---	35%	5 años	Sí
2000-2001	30%	50%	10%	10%	45%	10 años	Sí
2002-2003	30%	50%	10%	10%	45%	15 años	Sí
2004	30%	50%	20%	10%	50%	15 años	Sí
2005	30%	50%	20%	10%	50%	15 años	Sí
2006	30%	50%	20%	10%	50%	15 años	Sí
2007	27%	46%	18%	9%	50%	15 años	Sí
2008 a 2010	25%	42%	17%	8%	50%	15 años	Sí

a Desde 1991, b desde 1988, c Activos fijos, d Intangibles, e Desde 1995

Se observan también diferencias en la definición de gasto en I+D considerada a efectos fiscales. Por ejemplo, Japón limita el concepto a la investigación básica, Dinamarca incluye la básica y la ordinaria, mientras que otros países incorporan también el *software* o la innovación tecnológica. La Tabla 2 recoge de una forma breve los diferentes incentivos vigentes en los

Estados de la OCDE. Como puede observarse existen diferencias tanto en el tratamiento de los gastos corrientes y de capital en I+D, en lo referente a los porcentajes de reducción en base o de deducción en cuota, la existencia de incentivos específicos, así como en los límites previstos para estas ayudas fiscales.

Tabla 2
Incentivos fiscales a la I+D en los países de la OCDE

Base Imponible	Gastos corrientes	Amortización acelerada	5 años (Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia, EEUU y Japón) 3 años (Portugal)
		Libertad de amortización	España, Irlanda, Reino Unido y Canadá
	Gastos de capital	Libertad de amortización	Todo gasto capital (Dinamarca, Irlanda, Reino Unido)
			Sólo maquinaria y equipos (Canadá) Maquinaria, equipos e inmuebles (España)
Reducciones especiales		Austria, Bélgica, Dinamarca, Reino Unido, Hungría y Australia	
Crédito fiscal	Global ^a		Italia (PYMES), Noruega, Canadá, Corea (PYMES) y Japón
	Incremental ^b		Irlanda, Méjico, Corea y EEUU
	Mixto ^c		España, Holanda, Francia, y Portugal
Traslación importe no deducido	Hacia atrás		Irlanda, Canadá y EEUU (3 años)
	Hacia delante	15 años (España y EEUU) 10 años (Canadá y Méjico) 3 años (Francia) Indefinido (Austria, Japón, Australia, y Corea) Portugal	
		Reembolso del ahorro fiscal	
Incentivos especiales	PYMES		Corea, Canadá, Australia, Francia, Reino Unido, Italia, Japón, Noruega, Grecia y España
	Colaboración Universidades y Centros investigación		Australia, Bélgica, Dinamarca, Japón, España, Reino Unido, EEUU, Canadá, Francia, Italia y Portugal
	Gasto de personal		Francia, Bélgica, España, Holanda y Noruega
	Incentivos regionales		Canadá y EEUU
Impuesto sobre la renta - Trabajo investigadores			Bélgica, Francia y Holanda
<p>a Porcentaje de deducción sobre el gasto total en I+D del año</p> <p>b Porcentaje de deducción sobre el gasto en I+D del año que exceda de un determinado importe</p> <p>c Porcentaje de deducción sobre el gasto total en I+D del periodo y otro adicional del exceso sobre un determinado importe</p>			

Fuente: elaboración propia a partir de Corchuelo (2007)

3. Grado de utilización de los incentivos fiscales a la inversión en I+D+i²

La Tablas 3 y 4 muestran los últimos datos disponibles sobre el número de sociedades no financieras que se benefician de la deducción por I+D+i en el Impuesto de Sociedades, así como la deducción media obtenida por cada declarante. La información contenida en dicha tabla permite extraer cuatro conclusiones.

i. El porcentaje total de sociedades que hacen uso de los incentivos fiscales a la inversión en I+D+i es muy reducido. Para comprender el alcance de estos datos acudimos a las cifras ofrecidas por la AEAT sobre el número de declarantes del impuesto. En 2007 declararon el impuesto un total de 30.208 sociedades no financieras catalogadas como Grandes Empresas y 1.221.795 Empresas de Reducida Dimensión. En términos relativos, tan solo el 5,01% de las Grandes Empresas aplicaron deducciones por inversión en I+D+i mientras que en el caso de las Empresas de Reducida Dimensión fue del 0,12%. En resumen, en 2007, tan solo se beneficiaron del crédito fiscal por I+D+i el 0,25% de las sociedades no financieras. De ellas, el 43% son empresas del sector industrial –un total de 1.468 declarantes del Impuesto de Sociedades– con una deducción media de 93.000 Euros aproximadamente.

ii. El número total de sociedades beneficiarias de la deducción por inversión en I+D+i parece mostrar con los pocos datos disponibles una tendencia decreciente: 3.629 en 2005; 3.588 en 2006 y 3.249 en 2007. Estos datos resultan llamativos puesto que el número de empresas que han aplicado crédito fiscal se ha reducido un 11% en tan solo dos años –inducidos a buen seguro por la ralentización de la actividad económica previa a la fuerte recesión económica acaecida desde finales de 2007.

iii. La deducción media aplicada por las Grandes Empresas se ha situado entre 2005 y 2007 en una cifra próxima a los 200.000 Euros en tanto que en el caso de las Empresas de Reducida Dimensión se ha situado por debajo de los 9.000 Euros. Es decir, por cada Euro de ahorro fiscal obtenido por las Empresas de Reducida Dimensión, las Grandes Empresas han obtenido aproximadamente 22 Euros.

iv. Desde una perspectiva geográfica, las Cuentas Anuales del Impuesto de Sociedades ofrecidas por la AEAT para 2007 reflejan que las sociedades radicadas en Cataluña (32,10%) y Madrid (19,26%) absorben más del 50% del gasto fiscal generado por la deducción por I+D+i. Madrid es la Comunidad Autónoma en las que se deduce un mayor importe, con un 49,10% del total, seguido de Cataluña (23,25%) y Valencia (5,15%).

Tabla 3. Sociedades no financieras beneficiarias de la deducción por inversión en I+D en el Impuesto de Sociedades por tipo de empresa

Año	Total		Grandes empresas		Empresas de reducida dimensión	
	Declarantes	Euros de Importe medio	Declarantes	Euros de Importe medio	Declarantes	Euros de Importe medio
2007	3.249	89.920	1.516	192.823	1.546	8.970
2006	3.588	84.516	1.418	202.465	1.871	8.379
2005	3.629	91.601	1.398	195.448	1.931	7.020

Fuente: AEAT

Tabla 4. Sociedades no financieras beneficiarias de la deducción por inversión en I+D en el Impuesto de Sociedades por comunidades autónomas

Comunidad Autónoma de Régimen Común	Declarantes	Importe en miles de Euros	Importe medio en Euros	Porcentaje de absorción sobre total
Cataluña	1.060	73.920	69.736	23,2
Comunidad de Madrid	636	156.151	245.520	49,1
Comunidad Valenciana	418	16.395	39.222	5,2
Galicia	206	9.262	44.961	2,9
Andalucía	175	6.792	38.811	2,1
Castilla y León	171	7.069	41.339	2,2
Aragón	150	6.075	40.500	1,9
Región de Murcia	103	6.195	60.146	1,9
Castilla - La Mancha	92	5.405	58.750	1,7
La Rioja	82	2.590	31.585	0,8
Principado de Asturias	68	5.879	86.456	1,8
Cantabria	58	2.469	42.569	0,8
Extremadura	26	646	24.846	0,2
<u>Illes Balears</u>	25	138	5.520	0,0
Canarias	8	603	75.375	0,2
Total	3.302	317.974	96.297	100

Fuente: AEAT

4. La eficacia de los incentivos fiscales a la inversión en I+D en España

Como vimos en la sección anterior, el grado de utilización de los incentivos fiscales a la inversión en I+D en España es escaso si tenemos en consideración la “generosidad” de los incentivos contenidos en el Impuesto de Sociedades. Como se ha puesto de manifiesto antes, recién-

temente se ha optado por mantener tales instrumentos en nuestro sistema tributario. Ello a pesar de que la reforma del Impuesto de Sociedades de 2006 otorgaba una vida al crédito fiscal de no más de cinco años, con el límite temporal fijado en el año 2011. Muy probablemente, esta decisión de otorgar nuevamente el carácter de indefinido a un instrumento tan veterano como el crédito fiscal haya venido

condicionada por el que se ha venido en denominar modelo de economía sostenible.

En todo caso, tal decisión no deja de ser controvertida. La amplia evidencia disponible para otros países desarrollados muestra que la eficacia de los instrumentos fiscales de fomento de la inversión en I+D es cuando menos discutible. En otras palabras, muchos autores han encontrado que el gasto fiscal generado por tales instrumentos supera a la nueva inversión o que el gasto en inversión en I+D presenta bajas elasticidades respecto a cambios en la generosidad de tales incentivos (ver Romero y Sanz, 2007).

Para el caso español, los resultados disponibles apuntan en este mismo sentido. Aunque, desafortunadamente, la literatura académica publicada en revistas con evaluación anónima se limita hasta donde conocemos a los trabajos de Marra (2004), Corchuelo (2006) y Romero y Sanz (2007). Para ser más concretos, Corchuelo (2006) obtiene que la probabilidad de realizar I+D está, como cabría esperar, negativamente relacionada con el tamaño de la empresa y negativamente con el coste del capital lo que justifica el uso de incentivos fiscales. En este mismo sentido, los resultados obtenidos por Marra (2004) reflejan una elasticidad del precio efectivo de la I+D ante cambios en los incentivos fiscales (amortizaciones y crédito fiscal) claramente superiores al 1%. Estos resultados se confirman en Marra (2008) donde los resultados muestran que los incentivos fiscales son instrumentos eficaces, especialmente en las pymes. Contrariamente, los resultados obtenidos por Romero y Sanz (2007) reflejan que, en términos generales, la capacidad del sistema fiscal para incentivar la inversión en I+D es moderada ya que la elasticidad precio está muy próxima a la unidad (entre -0,98 y -

1,01). Asimismo, la inversión marginal neta por unidad de gasto fiscal oscila entre 0,24 y 0,26 unidades monetarias.

Estos trabajos no son en rigor estrictamente comparables. Aunque utilizan la misma base de datos, la Encuesta de Estrategias Empresariales que anualmente elabora la Fundación Empresa Pública, los períodos utilizados y las muestras o submuestras utilizadas no son las mismas. Pero indudablemente resultan de gran utilidad para hacernos entender que el debate sobre la conveniencia de mantener tales instrumentos continúa abierto, si cabe aún más que hace una década dada la actual coyuntura económica. Y en este sentido resulta necesario tener un mejor conocimiento de los efectos económicos de tales herramientas que según las previsiones contenidas en los Presupuestos Generales del Estado generarán en 2010 un gasto fiscal próximo a los 175 millones de Euros.

5. Comentarios finales

Nuestro grado de conocimiento de la capacidad de incentivo de los instrumentos de fomento de la inversión en I+D –fundamentalmente el crédito fiscal- es todavía muy pequeño. En cuanto a la eficacia, los trabajos existentes están referidos al sector manufacturero español en su conjunto. Por ello, queda mucho trabajo por hacer para analizar, entre otras cuestiones relevantes, si el grado de eficacia difiere según el grado de intensidad tecnológica de las empresas, el grado de restricción financiera o el tipo de investigación, básica o aplicada, realizada. En este debate, resulta también relevante conocer el tamaño y alcance de la rentabilidad social intra-sector e inter-sector generadas por la inversión empresarial en I+D donde, desafortunadamente, los resultados existentes para el caso español son si cabe aún más escasos.

Notas

- ¹ Para tener una visión completa de la bondad de la deducción por gastos en I+D, hay que tener en cuenta diversas cuestiones como los gastos que pueden beneficiarse de la deducción, los porcentajes de deducción (normales e incrementados), los límites establecidos sobre la cuantía de dicha deducción, así como la posibilidad de trasladar a ejercicios futuros las deducciones que no se hayan podido minorar un año determinado por insuficiencia de cuota. Todos estos elementos están recogidos en la Tabla 1.
- ² Desafortunadamente, las estadísticas tributarias no ofrecen información separada para los gastos de I+D.

Referencias

- Congresssional Budget Office (2005), R&D and productivity growth: a background paper, Washington: The Congress of the United States Press.
- Corchuelo, B. (2006), Incentivos fiscales en I+D y decisiones de innovación, *Revista de Economía Aplicada* 40, páginas 5-34.
- Marra, M.A.(2004), Incentivos fiscales, inversión en actividades de I+D y estructura de costes. Un análisis por tamaño para una muestra de empresas manufactureras españolas, 1991-1999, *Hacienda Pública Española* 170, páginas 9-37.
- Marra, M.A. (2007), Tamaño, restricciones financieras e inversión en I+D, *Revista de Economía Aplicada* 45, páginas 99-123.
- Marra, M.A. (2008), Efectos de los incentivos fiscales y subvenciones públicas a la inversión en actividades de I+D de las empresas manufactureras españolas, *Hacienda Pública Española* 184, páginas 35-66.
- Romero, D. y Sanz, J.F. (2007), Eficacia de los incentivos fiscales a la inversión en I+D en España en los años noventa, *Hacienda Pública Española* 183, páginas 9-32.
- Warda, J. (2001), Measuring the value of R&D tax treatment in OECD countries, *OECD STI Review*, 27: 185-211.
- Warda, J. (2002), A 2001-2002 update of R&D tax treatment in OECD countries, report prepared for the OECD Directorate for Science, Technology and Industry.

El régimen tributario de las reestructuraciones empresariales y la reforma mercantil y contable

Àngel Sáez Martínez

Economista y socio director
de Ros Petit, S.A.,

Rosa Pérez

Carme Castellà

Noemí Andrés

Abogadas despacho Ros Petit

Resumen: lo que se pretende en este artículo es resaltar las cuestiones fiscales más importantes de las operaciones de reestructuración y su correspondencia en el ámbito mercantil y en el derecho contable.

Dentro del ámbito tributario, el término reestructuración incluye las operaciones que se hallan definidas en el régimen fiscal especial del impuesto sobre sociedades, en concreto, fusiones, escisiones, aportaciones de activos, canje de valores y cambio de domicilio social de una sociedad europea o de una sociedad cooperativa europea de un Estado miembro a otro de la Unión Europea.

No obstante, el término reestructuración en el mundo empresarial y profesional se utiliza para referirse a todo tipo de operaciones económicas de una cierta complejidad jurídica que afectan a la estructura societaria de las empresas y no sólo a las definidas fiscalmente.

Encontramos, por lo tanto, que cada normativa e impuesto delimitan su ámbito de aplicación y, a menudo, su propia definición, lo cual comporta que al proceder al estudio de una operación de reestructuración, ésta se tenga que analizar desde distintos enfoques, dependiendo de la norma desde la que se estudie.

I. Introducción

Las operaciones de reestructuración empresarial, ya sea mediante concentración (fusión por absorción o por constitución de una nueva sociedad), desconcentración (escisión total o parcial, aportaciones no dinerarias), o mediante canje de valores para la toma de control de otras entidades, responden a una realidad económica y social cambiante y dinámica que se refleja en los distintos cambios normativos, tanto a nivel fiscal como societario, producidos en el tratamiento de dichas operaciones.

A nivel de imposición directa, el precedente del actual régimen fiscal de las operaciones de fusión, escisión, aportación de activos y canje de valores (FEAC) lo encontramos en la Ley 29/1991, de 16 de diciembre, de transposición a nuestra legislación interna de la Directiva 90/434/CEE, que perseguía favorecer la formación de un sustrato empresarial europeo que se veía restringido por el distinto tratamiento fiscal que las operaciones de reestructuración

tenían en las legislaciones de los diferentes Estados miembros, eliminando la presión fiscal a la que se veían sometidas estas operaciones.

A pesar de todo, la Ley 29/91 reguló no sólo las operaciones transnacionales sino también las internas, con los mismos principios de neutralidad fiscal en la toma de decisiones empresariales de reestructuración, de forma que el régimen fiscal de las operaciones del FEAC no tiene que suponer ni un estímulo, ni tampoco un obstáculo, en su realización. La cláusula antiabuso prevista en la Directiva como una facultad de los Estados fue incorporada a nuestra legislación sin hacer referencia explícita a la inexistencia de “motivos económicos válidos” como presunción de una finalidad elusiva de las operaciones acogidas al FEAC que, en síntesis, supone un diferimiento en la tributación de las plusvalías puestas de manifiesto con ocasión de las mismas.

Con alguna mejora técnica, el régimen fiscal previsto en la Ley 29/91 fue incorporado a la Ley 43/1995, Título VIII, Capítulo VIII que, posteriormente, fue ampliado a las denominadas “escisiones financieras”.

Quizás la modificación más significativa, que ha originado una importante controversia doctrinal y un gran litigio con la Inspección de Hacienda, se produjo mediante la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, que limitó las “escisiones subjetivas” y, particularmente, modificó la redacción original de la cláusula antiabuso contenida en el artículo 110 que desde el primero de enero de 2001 es del siguiente tenor:

“No se aplicará el régimen establecido en el presente capítulo cuando la operación realizada tenga como principal objetivo el fraude o la evasión fiscal. En particular, el régimen no se aplicará cuando la operación no se efectúe por motivos económicos válidos, tales como la reestructuración o racionalización

de las actividades de las entidades que participan en la operación, sino con la mera finalidad de conseguir una ventaja fiscal”.

La vigente redacción de la cláusula antiabuso ha provocado una preocupante inseguridad jurídica en la aplicación del FEAC y, paralelamente, un incremento exponencial de consultas a la Dirección General de Tributos que, de forma sistemática, a pesar de su carácter vinculante, deja la puerta abierta a que la eventual comprobación de la totalidad de las circunstancias previas, simultáneas y posteriores concurrentes en el caso puedan alterar el juicio del centro directivo sobre la existencia de motivos económicos válidos, lo cual en último término obliga a plantear las consultas con una extensión desmesurada de los antecedentes de hecho.

Otra modificación importante en el régimen fiscal de las operaciones de reestructuración empresarial se introdujo mediante la Ley 25/2006, de 17 de julio, con la finalidad de adaptarlo a las previsiones contenidas en la Directiva 2005/19/CE. Así, se modificó la definición de las escisiones parciales (exigiendo que los elementos patrimoniales aportados y los que mantenga la transmitente constituyan rama de actividad); se amplió el concepto de canje de valores (incluyendo los supuestos en los cuales ya se dispone de la mayoría de los derechos de votos) y se amplió el régimen a las operaciones de cambio de domicilio social de una sociedad europea (SE) o una sociedad cooperativa europea (SCE) de un Estado miembro a otro.

Actualmente, el régimen FEAC se regula en el TRLIS, aprobado por el RD Legislativo 4/2004, de 5 marzo (Capítulo VIII, Título VII) y la actual regulación comunitaria se encuentra a la Directiva 2009/133/CE, de 19 de octubre, relativa al régimen fiscal común aplicable a las

fusiones, escisiones, escisiones parciales, aportaciones de activos y canjes de acciones realizadas entre sociedades de diferentes Estados Miembros y al traslado del domicilio de una SE o de una SCE de un Estado Miembro a otro, que ha sustituido a la Directiva 90/434/CE, y que está en vigor desde el pasado 15 de diciembre. No obstante, el FEAC va más allá de la Directiva, ya que adicionalmente regula las aportaciones no dinerarias especiales del artículo 94 del TRLIS y las escisiones parciales financieras del artículo 83.2.1º.c) del mismo Texto Refundido.

A nivel de imposición indirecta, destaca la adecuación del ITPAJD a la Directiva comunitaria 2008/7/CE, relativa a los impuestos indirectos que gravan la concentración de capitales, efectuada por la Ley 4/2008, de 23 de diciembre que, entre otras importantes novedades, regula un nuevo tratamiento de las operaciones de “reestructuración”, término introducido por la Ley para referirse a las operaciones de fusión, escisión, aportación de activos y canje de valores definidos según la normativa del impuesto sobre sociedades (remisión expresa).

Con respecto a la modalidad de Operaciones Societarias, se recalifican las operaciones de reestructuración como supuestos de “no sujeción”, frente a la anterior calificación como operaciones sujetas pero exentas, lo cual, a su vez, obliga a calificar dichas operaciones como supuestos de exención en la modalidad de TPOAJD. Además, la no tributación por este impuesto de las operaciones de reestructuración se desvincula del régimen fiscal que dichas operaciones tengan en el impuesto sobre sociedades, pues hasta ahora se condicionaba al resultado derivado de la aplicación del régimen fiscal especial establecido a nivel de este último impuesto.

También a nivel del IVA, la Ley 4/2008 ha desvinculado la no sujeción en el IVA de las operaciones de reestructuración que implican la transmisión del patrimonio empresarial (entendido como unidad económica autónoma) de la aplicación del régimen fiscal especial regulado en el TRLIS que, hasta ahora, se establecía como requisito de aplicación para la no sujeción en el IVA.

Desde la óptica mercantil, es de especial significación la Ley 3/2009, de 3 de abril, sobre modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles (LME) que fue publicada en el BOE el pasado 4 de abril de 2009 y que entró en vigor, con carácter general, el 4 de julio de 2009¹.

La LME tiene por objeto la regulación de las modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles, consistentes, tal y como establece la propia norma, en la transformación, fusión, escisión o cesión global de activo y pasivo, incluido el traslado internacional del domicilio social. Se trata de modificaciones que afectan a la estructura patrimonial y personal de las empresas y no de simples modificaciones estatutarias, excepto en el supuesto del traslado internacional del domicilio social que, a pesar de no suponer un cambio estructural de la sociedad, ha sido considerado por el legislador como un supuesto de modificación estructural por las relevantes consecuencias que supone la citada operación en el régimen aplicable a la sociedad que lo acuerda.

Desde la entrada en vigor de la LME ha quedado derogada la regulación propia de las modificaciones estructurales contenida hasta entonces en la Ley de Sociedades Anónimas (LSA) y en la Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada (LSL), lo cual ha supuesto que la LME haya unificado la regulación de todas

estas operaciones y adquirido el carácter de “ley general” que afecta a todas las sociedades mercantiles (no únicamente a las anónimas y limitadas) a no ser que expresamente se disponga lo contrario, como es el caso de las sociedades cooperativas, que se tendrán que regir por su regulación específica. De hecho, la LME habilita al Gobierno a fin de que proceda, en el plazo de un año, a refundir en un único texto y bajo el título de “Ley de Sociedades de Capital”, las normas reguladoras de las sociedades de capital, regularizando, aclarando y armonizando la regulación contenida en el

Código de Comercio de las sociedades comanditarias por acciones, la LSA, la LSL y la Ley del Mercado de Valores en la parte relativa a las sociedades anónimas cotizadas.

A nivel contable, con la entrada en vigor del nuevo PGC, desde el primero de enero del año 2008, nos encontramos con unas normas propias, de obligado cumplimiento, para la contabilización de estas operaciones, y que introducen el concepto de “combinaciones de negocios”. Véase cuadro n.º 1

Cuadro n.º 1. Comparativa de las normas aplicables

TRLIS	LME	PGC	ITPAJD	IVA	IIVTNU
<p>Cap. VIII, Título VII Texto Refundido LIS. Régimen fiscal especial de las operaciones de fusión, escisión, aportación de activos, canje de valores y cambio de domicilio social de una sociedad europea o una sociedad cooperativa europea de un Estado miembro a otro de la Unión Europea</p> <p>Arts. 83 a 96 TRLIS</p>	<p>Arts. 22 a 53 <i>Fusión</i> Arts. 54 a 67 <i>Fusiones transfronterizas</i> Arts. 68 a 80 <i>Escisión</i> Arts. 81 a 91 <i>Cesión global de activos y pasivos</i> Arts. 92 a 103 <i>Traslado internacional de domicilio social</i></p>	<p>NRV 19^a <i>Combinaciones de negocios</i></p> <p>NRV 21^a <i>Operaciones entre empresas del grupo</i></p> <p>Memoria 19^a <i>Combinaciones de negocios</i></p>	<p>Art. 1.2 Art. 2.1 Art. 7.1.A Art. 19.1.1^o Art. 21 Art. 45.I.B.10 Art. 108.2</p>	<p>Art. 4 Art. 7 Art. 20.1.22^o</p>	<p>D.A. 2^a LIS</p>
<p>Art. 83 <i>"Fusiones, escisiones, aportación de activos y canje de valores"</i></p> <p>Art. 94 <i>"Aportaciones no dinerarias"</i></p>	<p><i>"Modificaciones estructurales"</i></p>	<p><i>"Combinaciones de negocios"</i></p> <p>BOICAC 80 consulta 7 " 80 " 9 " 79 " 1 " 77 " 1 " 75 " 1</p>	<p>Art. 21 <i>"Operaciones de reestructuración"</i></p> <p>CV 0318-08 CV 0912-09 CV 1728-09</p>	<p>Art. 7 <i>"Unidad económica autónoma"</i></p>	

II. LME versus FEAC

Con la entrada en vigor de la LME, a la que hemos hecho referencia con anterioridad, nace un nuevo escenario que nos obliga a comparar la regulación fiscal y mercantil, en concreto, las definiciones de las operaciones conceptuadas fiscalmente como de reestructuración empresa-

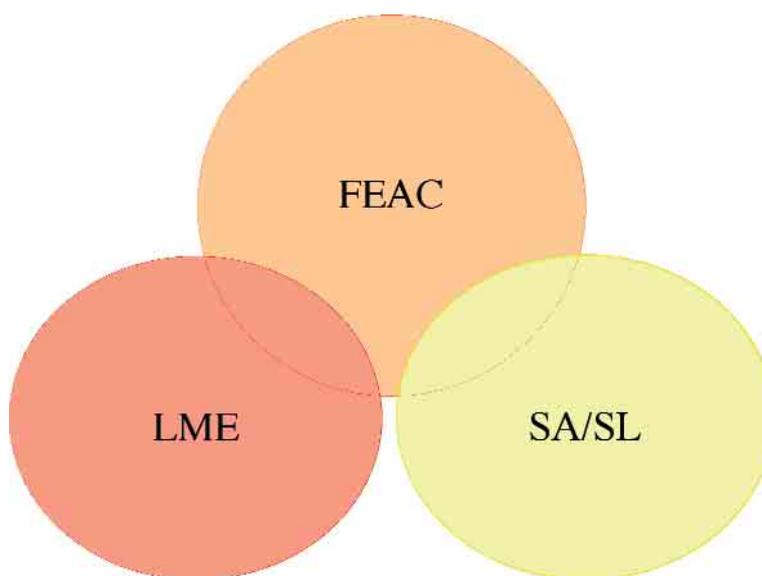
rial y mercantilmente, como modificaciones estructurales.

Aunque, como ya hemos apuntado, la LME ha derogado la regulación propia de la LSA y de la LSL, no es menos cierto que hay operaciones que fiscalmente tienen la consideración de operaciones de reestructuración empresarial, in-

cluidas en el FEAC, y que no han sido consideradas como tales por la LME, como son el canje de valores y las aportaciones no dinerarias que, desde el punto de vista mercantil, se continúan regulando en la LSA y en la LSL, según los casos, como aumentos de capital por aportación no dineraria. A la inversa sucede lo mismo, es decir, hay operaciones reguladas en la LME que no se encuentran incluidas en el FEAC, tales como la transformación de sociedades y la cesión global de activos y pasivos, que deja de ser una operación limitada al ámbito propio de la liquidación y proporciona, sin embargo, un instrumento legislativo más para la transmisión de empresas, tal y como se desprende del preámbulo de la LME.

Entendemos que, con carácter general, la cesión global de activos y pasivos, en la configuración actual dada por la LME, queda al margen del FEAC. Decimos eso porque la DGT aceptaba que se pudieran acoger al FEAC determinadas operaciones de cesión global de activos y pasivos efectuadas a favor del socio

único, por considerar que la operación cumplía con los requisitos establecidos en la definición fiscal de la fusión de sociedad íntegramente participada (*Vid. consultas V0630-08 y V0855-05*). En estas operaciones de cesión global los efectos eran los mismos que los que se producen en las operaciones de fusión "impropia" (de sociedad íntegramente participada) y es por eso que eran aceptadas por la DGT. Lo que sucede es que, actualmente, desde la entrada en vigor de la LME, las cesiones globales de activos y pasivos efectuadas a favor del socio único sólo se podrán llevar a cabo si el cesionario no es una entidad mercantil inscrita, ya que, en caso contrario, la misma LME equipara la operación de cesión global a favor del socio único a una fusión, y ésta tendrá que ser formalizada como tal. Parece, pues, que sólo se podrán acoger al régimen FEAC las cesiones globales de activos y pasivos efectuadas por sociedades inscritas a favor de su socio único que no sea otra sociedad inscrita.



Una mención especial requieren aquellas operaciones que no es que no estén definidas en el FEAC o en la LME, sino que tienen definiciones diferenciadas, como son, por ejemplo, la segregación, que, mercantilmente, tiene la consideración de escisión, mientras que fiscalmente encaja dentro de la definición de aportación de rama de actividad. La segregación está definida en la LME como aquella operación en la que una sociedad traspasa en bloque, por sucesión universal, una o varias partes de su patrimonio, cada una de las cuales forme una unidad económica, a una o varias sociedades, recibiendo a cambio la sociedad segregada, acciones, participaciones o cuotas de las sociedades beneficiarias. La DGT ya se ha pronunciado sobre esta cuestión y ha resuelto en el sentido expues-

to de definirla fiscalmente como aportación de rama de actividad (*Vid. consulta V1704 -09*).

Lo mismo sucede con la operación de constitución de sociedad 100% participada que la LME define como aquella en la que una sociedad transmite en bloque su patrimonio a otra sociedad, de nueva creación, recibiendo a cambio todas las acciones, participaciones o cuotas de socio de la sociedad beneficiaria. La constitución de sociedad 100% participada es tratada en la LME como figura autónoma, si bien se le aplican, cuando procedan, las normas de la escisión. Por su parte, fiscalmente, es definida, al igual que la segregación, como canje de valores o aportación de activos, según los casos.

OPERACIÓN	LME	FEAC	LSA/LSL
Transformación	X		
Fusión	X	X	
Escisión total	X	X	
Escisión parcial	X	X	
Segregación	X		
Constitución de sociedad 100% participada	X		
Cesión global de activos y pasivos	X		
Aportaciones de activos		X	X
Canje de valores		X	X

También podemos encontrar que dentro de un tipo de operación que, en principio, esté definida tanto en la LME como en el FEAC, no haya después, en la práctica, una correlación entre la definición mercantil y la aplicación del régimen FEAC y, sobre todo, de los beneficios fiscales que el mismo prevé. Eso es así, porque la aplicación del FEAC exige que la operación de

reestructuración de que se trate no tenga como principal objetivo el fraude o evasión fiscal y que se opte por éste expresamente. Lo que exige la norma, en concreto, es que la operación se haga por motivos económicos válidos, tales como la reestructuración o la racionalización de las actividades de las entidades que par-

participan a la operación y no con la simple finalidad de conseguir una ventaja fiscal.

Hay, además, operaciones que ya la propia Dirección General de Tributos, a través de respuestas a consultas que le son formuladas, descarta que puedan acogerse al FEAC aunque mercantilmente tengan la consideración de operaciones de modificación estructural determinados tipos de fusiones o de escisiones. Éste es el caso, por ejemplo, de las *escisiones totales subjetivas*, que, desde el punto de vista mercantil, no exigen que lo que reciba cada sociedad beneficiaria tenga la consideración de rama de actividad, mientras que fiscalmente sí (*Vid. consultas V0073-02 y V0143-03*).

Sucede lo mismo con las fusiones de sociedades participadas por los mismos socios personas físicas con las mismas proporciones (*fusiones “gemelares”*); mercantilmente tienen la consideración de fusiones especiales asimiladas a las fusiones de sociedades íntegramente participadas (*fusiones impropias*) mientras que fiscalmente sólo se pueden acoger al FEAC si la fusión se formaliza con aumento de capital (*Vid. consultas V2413-06, V0575-08 y V1357-09*) o si las sociedades que se fusionan están participadas por el mismo socio persona jurídica (*Vid. consultas V0317-08, V0174-08, V1221-08, V1659-08, V2362-08, V0403-09 y V0519-0*) ya que, en caso contrario, no encaja dentro de la definición literal contenida en el FEAC.

En igual situación se encuentran las *escisiones parciales subjetivas con una única beneficiaria* que no están admitidas por la DGT (*Vid. consultas V1245-05, V2162-05, V0857-06, V1469-06 y V2376-08*). Por su parte, las escisiones parciales subjetivas sí son aceptadas por la DGT cuando hay dos beneficiarias *siempre y cuando existan tres ramas* de actividad (una por cada beneficiaria y otra que se queda en la sociedad escindida (*Vid. consulta V0521-05*).

Otro supuesto, como los anteriores, es el de las *fusiones impropias indirectas*, que están expresamente previstas (a pesar de que con una regulación distinta a las directas) en la LME, y para las cuales, en cambio, no existe previsión específica en el FEAC, que sólo tiene en cuenta la participación directa. En la medida en que en la fusión haya compensación por las acciones anuladas, al no haber aumento de capital (se debe recordar que la normativa mercantil prevé la prohibición originaria de acciones propias o de la sociedad dominante), eso podría suponer la no aplicación del FEAC. De hecho, normalmente, en estos tipos de fusiones habrá, a favor de la sociedad intermediaria, que verá anulada su participación en la sociedad absorbida, una compensación. Es previsible que se acepte la aplicación del FEAC respecto a aquellos activos transmitidos por la sociedad absorbida a favor del absorbente. En cambio, la sociedad dominante que recibe la compensación podría tributar por el mayor valor de la compensación respecto al valor de las participaciones que desaparecen.

De todo lo que se ha dicho hasta este punto podemos concluir que hay un gran abanico de operaciones en el que se da esta situación de no correlación entre los dos regímenes, y, por lo tanto, que en un gran número de operaciones de reestructuración empresarial se tendrá que analizar con detenimiento, una vez confirmado que la operación se hace con motivos económicos válidos, si la definición mercantil y fiscal de las mismas encaja o no, ya que el marco legislativo fiscal es más restrictivo que el mercantil para imponer sus propias limitaciones.

III. FEAC y PGC

Como es conocido, la base imponible en el impuesto sobre sociedades se calcula en estimación directa, partiendo del resultado contable determinado de acuerdo con las normas previstas en el Código de Comercio y proce-

diendo a su corrección de acuerdo con las especificaciones previstas en la propia Ley reguladora del impuesto y las normas de desarrollo (art. 10.3 TRLIS).

Por otra parte, el nuevo Plan General de Contabilidad (PGC), aprobado por el Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, como dice en su introducción, *“incardina en el seno del Derecho Mercantil español un auténtico Derecho Contable”*. Es decir, el nuevo PGC se ha convertido en un instrumento básico de normalización contable siguiendo las tendencias internacionales dentro de nuestro derecho mercantil.

Con el anterior PGC, y por lo que respecta a las operaciones de reestructuración, únicamente existía un borrador de normas contables del año 1993 y, sólo, en alguna consulta, el ICAC lo consideraba a efectos de sus criterios interpretativos.

En el nuevo PGC, de aplicación obligatoria, se regula la contabilización de este tipo de operaciones fundamentalmente en las normas de registro y valoración (NRV) *“19ª Combinaciones de negocios”* y *“21ª Operaciones entre empresas del grupo”*.

También en la NRV *“2ª Inmovilizado material”*, el punto 1.4 hace referencia a las aportaciones de capital no dinerarias y su contabilización en la sociedad aportante y en la receptora de los bienes, y en la consulta nº. 6 publicada en el BOICAC nº. 74 de junio de 2008 y referida a aportaciones no dinerarias consistentes en *“inversiones en el patrimonio de empresas del grupo”*, se resuelve dando un tratamiento análogo al de las permutas de inmovilizado.

Finalmente, las normas relativas al contenido de la memoria de las cuentas anuales, en el

punto 19 de *“Combinaciones de negocios”*, recoge la información obligatoria que la empresa adquirente tendrá que facilitar cuando haya intervenido en una de estas operaciones.

De la nueva normativa contable expuesta, tenemos que resaltar lo siguiente:

1º La NRV 19ª de *“Combinaciones de negocios”* regula, de forma obligatoria, la forma en que las empresas tienen que contabilizar las combinaciones de negocios, entendidas como aquellas operaciones en las que una empresa consigue el control de uno o varios negocios.

Es decir, dicha norma sólo se aplicará cuando se trate de una operación definida en la misma como (i) combinación de negocio, (ii) se lleve a cabo entre sociedades que no formen grupo y (iii) asuma el control de uno o varios negocios. La norma define *“control”* como *“el poder de dirigir las políticas financiera y de explotación de un negocio”*, y, define *“negocio”* como *“un conjunto de elementos patrimoniales constitutivos de una unidad económica dirigida y gestionada con el propósito de proporcionar un rendimiento [...]”*.

En las operaciones de reestructuración en que se den las circunstancias anteriores, se aplicará el método de adquisición, lo cual implicará una retasación, en su caso, de los bienes de la empresa adquirida.

La citada revalorización contable no tendrá efectos fiscales, de conformidad con el contenido del artículo 135 del TRLIS, e implicará la contabilización de impuestos diferidos al no coincidir los valores contables con los fiscales, ya que en el régimen FEAC se mantienen los valores históricos.

La NRV 19ª obliga a identificar a la que se considera empresa adquirente y a la empre-

sa adquirida, que no siempre coincidirán, dado el caso, con sociedad absorbente y absorbida en una operación de fusión. Expresamente se reconoce que puede suceder que, como consecuencia de la aplicación de los criterios de la NRV 19ª, el negocio adquirido sea el de la sociedad absorbente. Así, en una fusión puede suceder que quien tenga que hacer una revalorización de sus propios bienes sea la sociedad absorbente (considerada a efectos contables como empresa adquirida).

2º En las operaciones de reestructuración entre empresas del grupo, se aplica la NRV 21ª que recoge expresamente las operaciones de “*aportaciones no dinerarias de un negocio*” y las de “*fusión, escisión y aportación no dineraria de un negocio*”. En general, en estos casos no se producirán retasaciones contables.

3º Debemos destacar igualmente la denominada “*fecha de adquisición*” y el hecho de que el punto 2.4 de la citada NRV 19ª recoge expresamente que en la fecha de adquisición se tienen que registrar, con carácter general, los activos adquiridos y los pasivos asumidos, por su valor razonable, siempre y cuando el dicho valor razonable pueda ser medido con suficiente fiabilidad.

La denominada fecha de efectos contables ha sido desarrollada por el ICAC en la consulta nº 1 del BOICAC 75 de septiembre de 2008.

Las conclusiones resueltas por el ICAC son, de forma resumida, las siguientes:

· En el caso de fusiones entre empresas del grupo, desde una perspectiva económica, no existe ningún impedimento para que las sociedades puedan pactar una fecha de eficacia contable de la fusión anterior a la fecha en la que ésta se apruebe o inscriba,

considerando siempre el límite de inicio del ejercicio.

· En el caso de fusiones entre empresas que no forman parte de un grupo, la fecha de registro tiene que ser la de la obtención del control de la entidad adquirida, que es cuando se produce la transmisión contable de los activos y pasivos de la misma. Esta fecha que se fijará en el proyecto de fusión no puede ser anterior a la fecha en que se adopte el acuerdo de la junta de accionistas de la sociedad adquirida sobre el proyecto de fusión y siempre que contenga pronunciamiento sobre la asunción del control.

Estos mismos criterios son aplicables al caso de escisiones.

En definitiva, en múltiples operaciones de reestructuración, obligatoriamente, se tendrán que revalorizar los bienes de la empresa adquirida, siguiendo la normativa del nuevo PGC y, si se aplica el régimen fiscal FEAC que implica un diferimiento en la tributación y en consecuencia mantener los valores fiscales históricos, se generarán unos pasivos por impuestos diferidos.

También tenemos que señalar que desde el punto de vista del FEAC pueden existir operaciones acogidas a este régimen, y que, si no comportan la adquisición o transmisión de “*un negocio*”, tal como se ha definido, tendremos que recurrir a las normas generales de contabilización del PGC, ya que no tienen correspondencia en la norma de “*combinaciones de negocio*”, entre sociedades independientes, ni en la NRV 21ª definidas como “*aportaciones no dinerarias de un negocio*” o “*operaciones de fusión, escisión y aportación no dineraria de un negocio*”.

IV. FEAC e IVA

Con motivo de la aprobación de la Ley 4/2008, de 23 de diciembre, se produce un cambio sustancial en la regulación de la imposición indirecta derivada de las operaciones de reestructuración: la desvinculación de la tributación, tanto con respecto al IVA como al ITPAJD, de la aplicación o no del FEAC.

Si recordamos, hasta la citada modificación, la tributación indirecta de las operaciones de concentración de capitales se encontraba íntimamente ligada a la aplicación o no del régimen fiscal especial. La regla de no sujeción del artículo 7.1.b) de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido (en adelante, LIVA), y la de exención en operaciones societarias prevista en el artículo 45.I.B.10 del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre (en adelante TRLITPAJD), quedaban condicionadas a la aplicación del FEAC.

Pues bien, la Ley 4/2008 modificó radicalmente esta cuestión, condicionando la tributación en el IVA a la existencia o no de una unidad económica autónoma (concepto que a continuación analizaremos), y la tributación por ITPAJD, en las tres modalidades del impuesto, en que la operación realizada pudiera quedar encajada como operación de reestructuración en alguna de las definiciones contenidas en los artículos 83 y 94 del TRLIS, todo eso con independencia de que se optara o no por la aplicación del régimen fiscal especial de neutralidad o de que no existieran motivos económicos válidos que justificaran el acogimiento al FEAC.

Las operaciones de reestructuración comportan, normalmente, transmisiones de bienes y

derechos en los cuales concurren los requisitos del hecho imponible del IVA. Es decir, se realiza una entrega de bienes o derechos, por empresarios o profesionales a título oneroso, con carácter habitual u ocasional, y en el desarrollo de su actividad empresarial o profesional (art. 4 LIVA).

A pesar de todo, a fin de aligerar la carga financiera que supone la adquisición de patrimonios empresariales, la regla general, en estos casos, es la de considerarlos no sujetos al IVA, excepto en los casos de canjes de valores que están exentos. La regla de la no sujeción ha sido objeto de una importante modificación introducida por la Ley 4/2008, de 23 de diciembre.

Hasta el 26 de diciembre de 2008, fecha en que entró en vigor, con carácter general, la Ley 4/2008, el artículo 7.1 de la LIVA establecía la no sujeción, entre otras, de las siguientes operaciones:

- De la transmisión de la totalidad del patrimonio empresarial del sujeto pasivo, realizada a favor sólo de un adquirente, cuando éste continúe el ejercicio de las mismas actividades empresariales o profesionales del transmitente.
- Y de la transmisión de la totalidad del patrimonio empresarial del sujeto pasivo o de los elementos patrimoniales afectos a una o varias ramas de la actividad empresarial del transmitente en virtud de las operaciones a que hace referencia el artículo 1 de la Ley 29/91, de 16 de diciembre, siempre que las operaciones tengan derecho al FEAC.

Es decir, la no sujeción al IVA resultaba únicamente aplicable a aquellas operaciones amparadas por el régimen fiscal especial FEAC, a menos que la transmisión cumpliera los requisitos del apartado a) indicado.

La regla de la “no sujeción”, también conocida como la regla de no la entrega, tuvo su origen en el artículo 5.8 de la Directiva 77/388/CEE, de 17 de mayo, sobre armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativos a los impuestos sobre el volumen de negocios, que facultaba a los Estados a implementar un supuesto de no sujeción en los siguientes términos:

“Los Estados Miembros quedan facultados para considerar que la transmisión, a título oneroso o gratuito, o bajo la forma de aportación a una sociedad, de una universalidad total o parcial de bienes no supone la realización de una entrega de bienes y que el beneficiario continúa la personalidad del cedente.”

Por lo tanto, y una vez que el Estado español hizo uso de la facultad que se le otorgaba, las limitaciones establecidas en el artículo 7.1 LIVA no tenían cobertura al no estar previstas en la normativa comunitaria, lo cual obligó a la DGT, a raíz de la doctrina comunitaria y particularmente de la sentencia del TJCE Zita Modes Sarl, dictada en el Asunto C-497/01, de 27 de noviembre de 2003, y Faxworld, Asunto C-137/02, de 29 de abril de 2004, a reinterpretar la literalidad del artículo 7.1 de la LIVA.

De esta forma, y por vía de una interpretación correctiva, el centro directivo matizó tanto la necesidad de que se transmita la totalidad del patrimonio empresarial, como la necesidad de previo acogimiento al FEAC, todo ello, al mantenerse intacta la redacción del artículo 7.1, produjo una situación de gran inseguridad jurídica.

La modificación introducida por la Ley 4/2008 trata de resolver la anterior problemática, para lo cual se rehacen los anteriores apartados a) y b) en uno solo, del siguiente tenor:

“Art. 7. No estarán sujetos al impuesto: 1. La transmisión de un conjunto de elementos cor-

*porales y, dado el caso, incorporales que, formando parte del patrimonio empresarial o profesional del sujeto pasivo, constituyan una **unidad económica autónoma** capaz de desarrollar una actividad empresarial o profesional por sus propios medios, con independencia del régimen fiscal que a dicha transmisión le resulte de aplicación en el ámbito de otros tributos y del procedente conforme a lo dispuesto en el artículo 4, apartado 4, de esta ley.”*

En consecuencia, desde el 26 de diciembre del año 2008, la no sujeción al IVA se desvincula del régimen fiscal especial del IS, siendo requisito esencial de la no sujeción que con lo que se ha adquirido se pueda desarrollar una actividad empresarial (unidad económica autónoma), por lo cual quedan excluidas y, por lo tanto, sujetas al IVA, las entregas de elementos residuales de la actividad (por ejemplo: pisos de una anterior promoción) o de activos aislados.

Ante el concepto de “rama de actividad” utilizado en sede del Impuesto sobre Sociedades, el artículo 7.1 LIVA ha optado por el término “unidad económica”, más propio del derecho mercantil (al cual se refiere la LME cuando regula las escisiones parciales y las segregaciones). A pesar de no existir una definición precisa del término “unidad económica” no deberían existir, en la práctica, diferencias significativas entre ambos conceptos.

Por otra parte, a los efectos de la no sujeción, es irrelevante que el adquirente continúe o no con la misma actividad del transmitente, siempre que el adquirente acredite su intención de mantener los activos adquiridos afectos al desarrollo de una actividad, aunque si dichos bienes, posteriormente, son objeto de desafeción, quedarán sujetos al IVA.

Con respecto a los adquirentes de los bienes y derechos comprendidos en las transmisiones no sujetas, éstos se subrogarán, con respecto a dichos bienes, en la posición del transmitente tanto en la aplicación de las normas sobre exención de las segundas y ulteriores entregas de edificaciones, como de las referentes a la prorata y regularización de los bienes de inversión.

Por todo eso, y como conclusión, en el ámbito del IVA, la sujeción o no sujeción al impuesto de la operación de reestructuración dependerá, única y exclusivamente, de si el objeto de transmisión tiene o no la consideración de unidad económica autónoma. Por este motivo, habrá que prestar especial atención a aquellas operaciones a las que antes resultaba de aplicación esta regla de la “no entrega” simplemente por hallarse acogidas al FEAC y que ahora, con la modificación operada por la Ley 4/2008, podrán estar plenamente sujetas al impuesto. Por ejemplo, tengamos presente una fusión en la que los elementos transmitidos no formen una unidad económica autónoma en el sentido del IVA. Dicha operación, pese a encontrarse acogida al régimen fiscal especial, quedará sujeta al IVA, al no ser de aplicación la regla de no sujeción prevista en el artículo 7.1 LIVA ya comentada.

V. FEAC y TPOAJD

Analizada la tributación en el IVA, y continuando en el ámbito de la imposición indirecta, tenemos que centrarnos en el estudio del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, en sus tres modalidades; recordamos: Operaciones Societarias (OS), Transmisiones Patrimoniales Onerosas (TPO) y Actos Jurídicos Documentados (AJD).

Hasta el 1 de enero de 2009, las operaciones de reestructuración empresarial acogidas al

FEAC se encontraban sujetas pero exentas de OS y, por lo tanto, al operar la incompatibilidad entre TPO y OS, se encontraban no sujetas a TPO (al margen de la posible aplicación del artículo 108 de Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, en adelante LMV, que en el próximo apartado analizaremos).

La aprobación y entrada en vigor de la Directiva 2008/7/CE del Consejo, de 12 de febrero de 2008, relativa a los impuestos indirectos que gravan la concentración de capitales, hizo necesaria una modificación de la regulación en esta materia, al establecer que los Estados Miembros no podían someter a ningún tipo de imposición indirecta las operaciones de reestructuración definidas en su artículo 4. Dicho precepto definió las fusiones, las escisiones y las operaciones de canje de valores de forma más amplia a cómo lo hace la normativa española, pues no estableció ninguna limitación a la posible compensación en metálico que, como consecuencia de dichas operaciones, pueden recibir a los socios (limitación que sí que se da en la normativa reguladora del FEAC, en la LME e incluso en la Directiva de Fusiones, fijándose la cantidad máxima de esta compensación en dinero, en el 10 por ciento del valor nominal de los valores recibidos).

Con la actual regulación, las operaciones de **reestructuración** quedan no sujetas al impuesto en su modalidad de Operaciones Societarias, en virtud de lo que dispone el artículo 19 del TRLITPAJD y, dado el caso, sujetas pero exentas de TPOAJD, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 45.I.B.10 del texto refundido citado.

¿Cuáles son las operaciones de reestructuración a las que se refiere la norma? Es el propio texto el que, en el artículo 21, determina que tendrán la consideración de operaciones de reestructuración las operaciones de fusión, escisión, aportación de activos y canje de valores defini-

das en el artículo 83, apartados 1, 2, 3 y 5, y en el artículo 94 del TRLIS.

Por lo tanto, con efectos del 1 de enero de 2009, las operaciones definidas en los preceptos antes señalados del TRLIS, con independencia de que se acojan o no al FEAC, tienen, a efectos del ITPAJD, la calificación de **operaciones de reestructuración**, por se encuentran no sujetas al impuesto en su modalidad de OS. Dado que la no sujeción a esta modalidad del impuesto podría ocasionar su sujeción a la modalidad de transmisiones patrimoniales onerosas, –lo cual antes no sucedía por existir incompatibilidad absoluta entre ambas– esta no sujeción ha sido complementada con la exención de este tipo de operaciones en las otras dos modalidades del impuesto: transmisiones patrimoniales onerosas y actos jurídicos documentados.

Por este motivo, y como conclusión, no todas las operaciones definidas en la LME disfrutarán de la no tributación en el ITPAJD, sino sólo aquellas que cumplan con las definiciones previstas en el artículo 83, apartados 1, 2, 3 y 5 del TRLIS, para las fusiones, escisiones, aportaciones de rama de actividad y canje de valores, y

en el artículo 94 del citado texto normativo, para las aportaciones no dinerarias especiales. Las operaciones de reestructuración que cumplan con las definiciones anteriores, se acojan o no al régimen fiscal especial, estarán no sujetas a OS y, dado el caso, sujetas pero exentas de TPO y de AJD.

En base a todo lo que se ha expuesto parece, por lo tanto, evidente que la normativa española, en materia de imposición indirecta, sigue infringiendo, en mayor o menor medida, la normativa comunitaria, pues existirán operaciones de reestructuración, como pueden ser fusiones en las que la compensación en metálico supere el 10 por ciento del valor nominal de los elementos entregados, o aportaciones no dinerarias de elementos afectos a una actividad económica en las que la persona física aportante no llegue al porcentaje mínimo de participación del 5 por ciento exigido por el artículo 94, que a pesar de tener la consideración de operaciones de reestructuración desde el punto de vista mercantil y de la Directiva comunitaria, seguirán quedando sujetas a imposición indirecta por el ITPAJD al no cumplir con las definiciones de la normativa fiscal. Véase cuadro n.º 2

Cuadro n.º 2. Esquema compatibilidad IVA y ITPAJD ⁽¹⁾

REESTRUCTURACION ⁽²⁾	ECONOMICA AUTÓNOMA	EJEMPLO	IVA	OS	TPO/AJD
SÍ	SÍ	Escisión parcial de rama de actividad	NO SUJETA	NO SUJETA	SUJETA a TPO pero exenta
SÍ	NO	Fusión sin inmuebles	SUJETA	NO SUJETA	NO SUJETA a TPO por incompatibilidad con el IVA y exenta de AJD por reestructuración
SÍ	NO	Fusión con inmuebles: primera transmisión	SUJETA	NO SUJETA	NO SUJETA a TPO por incompatibilidad con el IVA y exenta de AJD por reestructuración
SÍ	NO	Fusión con inmuebles: segunda o ulterior transmisión	SUJETA pero exenta (excepto renuncia)	NO SUJETA	SUJETA a TPO pero exenta por reestructuración
NO	SÍ	ANDE ⁽³⁾ que no cumple con el porcentaje del 5%	NO SUJETA	SUJETA	No SUJETA por incompatibilidad con OS

(1) Con independencia de la aplicación del artículo 108 LMV.
 (2) Según artículo 21 TRLITPAJD.
 (3) Aportación no dineraria especial.

VI. FEAC y artículo 108 de la Ley del Mercado de Valores

Llegados a este punto, podría parecer ciertamente lógico no tener que analizar la posible aplicación del artículo 108 de la LMV a los supuestos de reestructuración previstos en el artículo 21 del TRLITPAJD, ya que, recordamos, éste no es más que un precepto que sujeta al ITPAJD, en su modalidad de TPO, aquellas operaciones en las que se produzca la toma de control (o éste se aumente), de forma directa o indirecta, en entidades con un activo que esté constituido, al menos, por un 50 por ciento por inmuebles situados en territorio español, sin distinguir entre sociedades patrimoniales y sociedades que desempeñan una actividad económica.

Por eso, y siempre que nos encontremos ante un supuesto de reestructuración que estuviera comprendido en las definiciones del TRLIS ya comentadas, podríamos pensar que la exención prevista en el artículo 45.1.B.10 del TRLITPAJD se extiende a los supuestos expresamente regulados en el artículo 108 LMV, por lo que se podría deducir que no es posible la aplicación del mismo si nos encontráramos ante un supuesto de reestructuración.

Ésta, así y todo, no es la interpretación actual de la Dirección General de Tributos ni de los Tribunales Económicos Administrativos. Una y otros interpretan que el hecho imponible previsto en el artículo 108 LMV se configura como un hecho autónomo y al margen del ITPAJD y, más concretamente, de su modalidad de TPO y que, por lo tanto, una operación de reestructuración puede quedar sujeta y no exenta en TPO por aplicación del artículo 108 LMV, precepto que exige la existencia de **(i)** una toma de control (o aumento del mismo) y **(ii)** que la adquisición se produzca en el mercado primario.

De esta forma, por ejemplo, pensamos en un supuesto de reestructuración en el que dos personas físicas (un matrimonio) participan por separado en el cien por cien de dos sociedades: el marido es el único accionista de A, sociedad que posee exclusivamente un inmueble, cuyo valor de mercado es de 1.000. Su esposa, participa en B, sociedad que se dedica a una actividad fabril y que no tiene inmuebles en su balance. B se valora en 9.000. Las dos personas físicas deciden aportar sus participaciones a una sociedad *holding* (C) que pasará a ostentar el cien por cien de A y de B. La operación cumple con todos los requisitos previstos en el artículo 83.5 del TRLIS para el canje de valores, por lo cual se encuentra no sujeta a OS y sujeta y exenta de TPOAJD en aplicación del artículo 45.1.B.10 TRLITPAJD.

Como se puede ver, en la operación anterior se producen dos tomas de control, una directa y otra indirecta, sobre la sociedad A tenedora del inmueble: por una parte, la entidad C adquiere el 100 por cien de A forma directa y, por otra parte, la esposa pasa a ostentar, de forma indirecta, una participación del 90 por ciento en el capital social A, cuando con carácter previo a la operación no participaba en la sociedad inmobiliaria.

Pues bien, en aplicación de la doctrina de Tributos, dado que la toma de control de C en A se produce en el mercado secundario (no hay emisión de nuevas acciones, sino un cambio en el titular de acciones ya existentes), en esta adquisición no opera el artículo 108 LMV. No obstante, la toma de control indirecta de la esposa en la sociedad inmobiliaria se produce como consecuencia de la emisión de las nuevas acciones de C y, por lo tanto, al concurrir toma de control y adquisición en mercado primario la operación de reestructuración queda grabada

por TPO, por el hecho imponible previsto en el artículo 108 LMV.

En resumidas cuentas, según el criterio administrativo actual, las operaciones de reestructuración se pueden ver grabadas por TPO en aplicación del hecho imponible autónomo definido por el artículo 108 LMV, y eso con independencia de que sean o no una reestructuración desde el punto de vista de la LME (una modificación estructural) y de que se acojan o no al FEAC.

Igualmente, en este caso, se puede cuestionar si la redacción actual del artículo 108 LMV, y la interpretación que del mismo está realizando la Dirección General de Tributos, atenta contra la normativa comunitaria. Esta duda ha llegado al Tribunal Supremo que ha planteado, en auto de 24 de septiembre de 2009, recaído en recurso de casación 153/2005, una cuestión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 11.a y 12 de la Directiva 69/335/CEE del Consejo, de 17 de julio de 1969, relativa a la imposición indirecta que graba la concentración de capitales, (en la actualidad Directiva 2008/71/CE, de 12 de febrero), y su compatibilidad con el artículo 108 de la Ley del Mercado de Valores.

En este auto, el Alto Tribunal Supremo, plantea las dos siguientes cuestiones:

- ¿La Directiva 69/335/CEE, del Consejo, de 17 de julio de 1969, prohíbe la aplicación de forma automática de normas de Estados miembros, como puede ser el artículo 108.2 de la Ley 24/1988, del Mercado de Valores, que graba determinadas transmisiones de valores que ocultan transmisiones de inmuebles, aunque no se haya buscado eludir la tributación?
- En el caso de que no sea necesario el ánimo de elusión, ¿la Directiva 69/335/CEE del Consejo, de 17 de julio de 1969, prohíbe la

existencia de normas como la Ley española 24/1988, que establece un gravamen por la adquisición de la mayoría del capital de sociedades con un activo mayoritariamente integrado por inmuebles, aunque sean sociedades plenamente operativas y aunque los inmuebles no puedan disociarse de la actividad económica desarrollada por la sociedad?

Es evidente que el planteamiento de esta cuestión prejudicial no hace más que reforzar las dudas sobre si la actual normativa española vulnera la normativa comunitaria en materia de imposición indirecta en supuestos de concentración de capitales, y que abre una vía de recurso para todas aquellas operaciones de reestructuración que se puedan ver afectadas por el artículo 108 LMV o, al menos, para aquéllas en las que lo que se transmita sean sociedades plenamente operativas y en las que no exista ningún ánimo de eludir la tributación indirecta.

VII. FEAC y IIVTNU

Aunque, a diferencia de lo que sucede con el resto de la tributación indirecta, el IIVTNU (también conocido como plusvalía municipal) no ha sufrido ninguna modificación reciente, es importante destacar que no todas las operaciones de reestructuración empresarial del régimen FEAC están no sujetas a dicho impuesto.

La regulación actual de la plusvalía municipal en las operaciones de reestructuración es, desde el año 2004, la contenida en la disposición adicional segunda del TRLIS, en virtud de la cual:

“No se devengará el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana con ocasión de las transmisiones de terrenos de naturaleza urbana derivadas de operaciones a las que resulte de

aplicación el régimen especial regulado en el capítulo VIII del título VII de esta ley, a excepción de las relativas a los terrenos que se aporten al amparo de lo previsto en el artículo 94 de esta ley cuando no estén integrados en una rama de actividad".

Por lo tanto, todas las operaciones del FEAC disfrutaban de esta no sujeción excepto las aportaciones no dinerarias especiales de elementos que no constituyan una rama de actividad.

VIII. Conclusiones

En poco más de dos años, la regulación de las operaciones de reestructuración empresarial ha sufrido tres modificaciones importantes: la de la imposición indirecta en el IVA y el ITPAJD, la contable con la entrada en vigor del nuevo PGC y, finalmente, la mercantil con la LME.

Estas normas nos obligan a analizar las referidas operaciones bajo un prisma distinto a lo que se vendía haciendo con anterioridad. Desde el primero de enero del año 1992 en que entró en vigor la Ley 29/91, ya citada, hasta las mencionadas reformas, prácticamente en su totalidad, la definición mercantil de estas operaciones encajaba en el régimen fiscal especial y, si la operación tenía una motivación económica diferente de la simple obtención de una ventaja fiscal, las mismas estaban exentas o no sujetas a la imposición indirecta y a la plusvalía municipal. En el ámbito de la contabilidad, simplemente existía un borrador de normas contables de discutible obligatoriedad.

Con las distintas reformas introducidas, a nivel mercantil, por un lado, se simplifican determinadas operaciones que se tienen que reconducir hacia las operaciones definidas en el régimen fiscal especial (FEAC) si se quieren acoger al mismo y, por otro lado, ya no existe un automa-

tismo para la no sujeción o exención a la imposición indirecta. Es decir, se tiene que realizar un estudio independiente de la tributación en el IVA y de la posible tributación por el ITPAJD (artículo 108 de la Ley del Mercado de Valores); y, a nivel del denominado derecho contable, de obligada aplicación, se tiene que proceder al registro contable, de conformidad con las nuevas reglas del PGC.

Contrariamente, con las modificaciones introducidas, nos iremos encontrando con operaciones de reestructuración que sin estar acogidas al FEAC estarán no sujetas al IVA y no sujetas o exentas del ITPAJD. Ello puede suceder porque las sociedades decidan no acogerse al repetido régimen fiscal especial, circunstancia improbable si existen motivos económicos, o porque la operación que se quiere formalizar no esté expresamente recogida en las definiciones del artículos 83 y 94 del TRLIS.

Sería deseable, para alcanzar la armonización interna del derecho, que la DGT, como órgano interpretativo tributario, encajara la casi totalidad de las operaciones definidas en la LME dentro del régimen fiscal especial.

Notas

- ¹ La regulación relativa a las fusiones transfronterizas intracomunitarias entró en vigor el 5 de abril de 2009.

Bibliografía

- Fernández del Pozo, Luis: *El Derecho contable de fusiones y escisiones (ajustado a las Normas Internacionales de Información Financiera)*, Editorial Marcial Pons, Madrid, 2007.
- Prada Larrea, José Luis: "Consecuencias fiscales en el Impuesto sobre Sociedades de la nueva Ley de Modificaciones Estructurales", *Revista Técnica Tributaria*, nº. 86.

- Falcón, R.: “La compatibilidad del IVA con TPAJD”, *Revista Impuestos*, nº. 14.
- García-Herrero Blanco, Cristina: “La transmisión de la totalidad del patrimonio empresarial y el Impuesto sobre el Valor Añadido”, *Revista Quincena Fiscal*, 1997, nº. 13.
- Almodí Cid, José Manuel: “La inaplazable reforma de la Ley del IVA como consecuencia de la reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: transmisión de la totalidad del patrimonio empresarial o profesional, operaciones vinculadas y exclusión de las operaciones inmobiliarias o financieras no habituales de la regla de prorrata”, *Revista Quincena Fiscal*, 2005, nº. 15.
- Jiménez Blanco, J.I.: “El IVA y el ITP en las transmisiones de la empresa tras la Ley 29/1991 de adecuación a las Directivas CEE”, *Noticias CEE*, nº. 96.
- Checa González, Clemente: “Los motivos económicos válidos que permiten la aplicación del régimen fiscal especial de las fusiones, escisiones, aportaciones de activos, canje de valores y cambio de domicilio social de una sociedad europea o una sociedad cooperativa europea de un Estado miembro a otro de la Unión Europea”, *Revista Quincena Fiscal* 1-2, enero I-II, 2009.

“La imposición sobre la riqueza: ¿una forma de gravamen en caída libre?”

José M^a Durán Cabré

Alejandro Esteller Moré

Universidad de Barcelona - IEB

1 Introducción

La imposición sobre la riqueza engloba una gran variedad de figuras impositivas. Así, es posible diferenciar entre aquellos impuestos que gravan la posesión (Impuesto sobre el patrimonio (IP), Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) o Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM)) de aquéllos otros que gravan una transmisión (Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITPAJD) o Impuesto sobre sucesiones y donaciones (ISD)). A su vez, diferenciamos también entre aquéllos que gravan la posesión en general (IP) de aquéllos otros que gravan la posesión de un determinado activo (IBI o IVTM). Finalmente, respecto de aquéllos que gravan la transmisión, diferenciamos entre los que lo hacen a título gratuito (mortis causa: sucesiones; o inter-vivos: donaciones), de los que lo hacen a título oneroso (ITPAJD). En definitiva, se trata de un área de imposición que da lugar a una gran diversidad impositiva. No

obstante, como veremos seguidamente, en la práctica, su importancia recaudatoria es más bien escasa.

Este conjunto de impuestos tiene ciertamente un peso recaudatorio secundario dentro de los sistemas fiscales modernos representando en promedio en torno al 5-6% del total de ingresos tributarios tanto en los países de la OCDE como de la Unión Europea (15). Estos datos, si bien se refieren a 2007, han permanecido muy estables a lo largo de las últimas décadas. En términos de PIB, representan solamente un 2%. Por tanto, en comparación a otras figuras impositivas, los impuestos sobre la riqueza no constituyen un pilar fundamental de los sistemas fiscales actuales. En España, esto también es así, si bien su peso sobre el total de ingresos tributarios ha sido mayor en los últimos años, al rebufo del boom inmobiliario, hasta representar un 9% de los ingresos tributarios en 2006, porcentaje que sin embargo ya ha disminuido al 7% en 2008. Además, de manera peculiar, cabe tener en cuenta que al estar asignados a las CCAA (a excepción del IBI o del IVTM), para éstas esta forma de gravamen tiene una importancia algo mayor de lo que puede indicar su peso sobre el total de ingresos tributarios o sobre el PIB español (Durán y Esteller, 2010a).

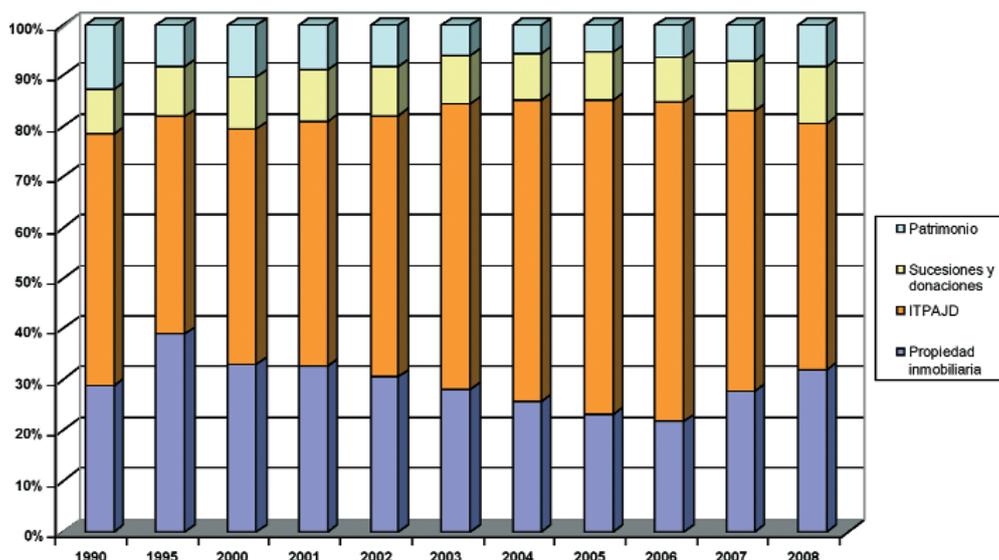
Tal y como acabamos de avanzar, un análisis de la recaudación procedente de los impuestos sobre la riqueza permite observar cómo en nuestro país la importancia de esta área de gravamen ha aumentado durante los últimos años. Este aumento se debe principalmente al espectacular incremento experimentado por la recaudación del ITPAJD, comportamiento estrechamente relacionado con la evolución del merca-

do inmobiliario. De hecho, la evolución de los ingresos generados por los cuatro impuestos sobre la riqueza más importantes, que muestra el Gráfico 1, pone de manifiesto la importancia creciente del ITPAJD hasta 2006, cuando llega a representar el 60% del total de los impuestos sobre la riqueza. En 2008, último año para el cual se dispone de datos, su importancia se ha reducido notablemente hasta situarse en torno al 40%.

La evolución de la recaudación también permite constatar una situación ciertamente paradójica, puesto que la discusión tanto académica como política se centra fundamentalmente en el ISD y en el IP, impuestos cuyo peso recaudatorio es muy pequeño sobre el total de ingresos impositivos. De hecho, si bien el ISD y el IP son impuestos con una larga tradición histórica, los análisis teóricos respecto de su diseño impositivo son escasos y, en cualquier caso, los resultados obtenidos están lejos de ser conclu-

yentes (Kopczuk, 2010). En el caso del ISD, el argumento principal que suele utilizarse para justificar su presencia en un sistema fiscal es el de constituir en sí misma la herencia o donación un aumento de la capacidad económica como cualquier otra fuente de renta para aquél que la recibe (se trata de una ganancia del capital realizada a título gratuito), además de colaborar en garantizar la igualdad de oportunidades entre los miembros de una comunidad y evitar una excesiva concentración de riqueza en unas pocas manos o familias. El IP también se justifica por razones redistributivas, así como por el hecho de que, según un criterio utilitarista, la mera posesión de riqueza confiere utilidad a su poseedor (básicamente, más bienestar derivado de la seguridad económica que confiere la posesión de riqueza) y, por consiguiente, puede llegar a asemejarse a la renta como indicador de capacidad económica (Boadway et al., 2009).

Gráfico 1: Impuestos sobre la riqueza en España



Fuente: Revenue Statistics, OCDE.

No obstante, los problemas de valoración y de control, la elusión y el fraude fiscales al alcance precisamente de aquéllos sobre quienes un mayor impacto debería tener el impuesto, así como sus potenciales efectos negativos sobre la acumulación de capital hacen que el IP tenga un papel testimonial en los sistemas fiscales y que el ISD esté constantemente sujeto a discusión. En este último caso, se une el hecho de que muchos individuos lo consideran una fuente de doble imposición en la medida en que la riqueza se transmite entre miembros de la unidad familiar, puesto que se justifica que es precisamente la familia como tal quien ostenta la capacidad económica y, por tanto, los miembros de la unidad familiar ya tributaron en el momento en que obtuvieron la renta, lo cual permitió en último término la acumulación de un determinado nivel de ahorro¹.

En este artículo, nuestro objetivo es precisamente analizar la situación en que se encuentran el IP y el ISD en España, destacando aquellos elementos más relevantes en la evolución de cada impuesto. En concreto, en la sección siguiente, centrada en el ISD, se analiza la situación del impuesto antes y después de la cesión de poder normativo a las CCAA, por la importancia que este elemento sin duda tiene en la evolución del impuesto. Por su parte, la sección tercera se dedica al IP, analizando en diferentes apartados aquellos elementos del impuesto que por su relevancia merecen ser destacados, entre los que destacan, las normas de valoración, la exención del patrimonio empresarial, el fraude y la situación del impuesto en el sistema comparado. Finalmente, el artículo termina con unas conclusiones.

2 El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

2.1 Análisis del impuesto entre 1987 y 1996

La tributación de las transmisiones gratuitas *mortis causa e inter vivos* en España está regu-

lada por la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, ley estatal que como es sabido resulta de aplicación en todo el territorio nacional, excepto en Navarra y País Vasco. De manera muy resumida, se puede afirmar que la normativa se caracteriza por establecer un impuesto que grava a las personas físicas que perciben una herencia o donación, cuya cuota varía en un primer momento en función de tres variables: el valor de los bienes recibidos, el grado de parentesco con el transmitente y el patrimonio preexistente del adquirente, siendo esta última variable una peculiaridad del caso español establecida con la finalidad de fomentar el papel redistributivo del impuesto. La tarifa finalmente aplicable daba lugar a unos tipos impositivos marginales que podían oscilar entre el 7,65% y el 34%, pero que como consecuencia de los coeficientes del patrimonio preexistente podían llegar al 40,8%, o incluso al 81,6% cuando no había parentesco. Por tanto, tipos nada desdeñables, más si tenemos en cuenta que en el caso más frecuente de este impuesto, las herencias, lo que se grava es principalmente renta acumulada a lo largo de toda una vida y, por tanto, el stock de riqueza puede ser de un importe considerable.

En junio de 1996, haciéndose eco de importantes demandas por parte de ciertos grupos sociales, se aprueba una generosa reducción del 95% en el supuesto de las transmisiones *mortis causa* de empresas familiares, siempre que se cumplieran unas condiciones al inicio muy vinculadas con la exención en el impuesto sobre el patrimonio de dichas empresas. Y a la vez también se aprueba una reducción del 95% en los casos de transmisión *mortis causa* de la vivienda habitual, condicionada también al cumplimiento de ciertos requisitos y sujeto en este caso a un tope máximo. Al cabo de poco tiempo, la reducción de la empresa familiar también se extiende al caso de las donaciones.

En consecuencia, cuando las CCAA reciben poder normativo por primera vez, el ISD se caracteriza por ser un importante gravamen que recae sobre las herencias y las donaciones, si bien el tratamiento fiscal es muy diferente cuando los bienes se transmiten bajo una estructura empresarial. A medio plazo, como veremos a continuación, el panorama cambia completamente.

2.2 La competencia normativa de las CCAA

Desde los años ochenta, las CCAA fueron recibiendo la cesión de la recaudación del ISD y la de su administración entendida en sentido amplio, lo que incluye todas las actividades necesarias para asegurar el cumplimiento y pago del impuesto. En consecuencia, la actuación de la comunidad es fundamental a efectos de determinar la cuota tributaria final, puesto que asegurar un correcto cumplimiento del impuesto es potestad autonómica. Sin embargo, hasta 1997 no reciben de manera expresa la cesión de poder normativo, poder además que hasta 2001 está sujeto a ciertos límites importantes. En concreto, las CCAA pueden modificar las tarifas del ISD, pero con la condición que sean similares a las del Estado y que el primer tramo de base liquidable y tipo marginal mínimo sean idénticos; pueden también modificar las reducciones de la base para las adquisiciones *mortis causa*, pero manteniendo las del Estado, y sin que supongan una reducción general del impuesto; y, finalmente, pueden modificar las cuantías y coeficientes de patrimonio preexistente, en este último caso sin limitación alguna, seguramente porque se conciben como un elemento para reforzar el efecto redistributivo del impuesto y que, por tanto, su aplicación sólo puede dar lugar a aumentos en la cuota tributaria final, si bien sorprendentemente con posterioridad esto no siempre ha sido así.

La capacidad normativa de las CCAA aumenta de manera importante con la entrada en vigor en 2002 de un nuevo sistema de financiación autonómica, que extiende también el poder de modificar las reducciones del impuesto en las transmisiones *inter vivos*; elimina las restricciones a los posibles cambios en la tarifa por parte de las CCAA que, en consecuencia, pueden fijar su propia tarifa sin ningún tipo de límite; y permite aprobar nuevas deducciones y bonificaciones de la cuota, con el único límite de no modificar las estatales. En consecuencia, parecen desaparecer las reticencias a que se produzcan fuertes diferencias fiscales en el ISD, diferencias que rápidamente se empiezan a dar en concreto para el supuesto más importante, como es la transmisión *mortis causa* entre los parientes más próximos, esto es, cónyuges y descendientes.

Como se puede observar en los mapas adjuntos, cuando en 2002 las CCAA ven aumentado considerablemente su poder normativo, el impuesto recaía con fuerza sobre el supuesto más importante de transmisiones *mortis causa* en todas las comunidades, excepto en los territorios forales. Siete años después, en 2009, el impuesto prácticamente no grava las transmisiones a favor de cónyuges y descendientes en doce de las diecisiete CCAA. En consecuencia, la situación cambia radicalmente. La valoración cualitativa de este proceso no está clara. Por un lado, sus consecuencias pueden interpretarse exclusivamente como una disminución de la capacidad redistributiva del sistema fiscal, en este caso, a través de la política impositiva de las CCAA, y también de la igualdad de oportunidades. Pero, por otro lado, tal y como dijimos en la Introducción, también puede pensarse que la transmisión de riqueza entre miembros de la unidad familiar provoca una doble imposición en la medida en que ha sido en el

seno de la familia donde se acumuló el patrimonio y fue precisamente ésta quien ya tributó por ese aumento de la capacidad económica. En definitiva, se trata de una cuestión polémica,

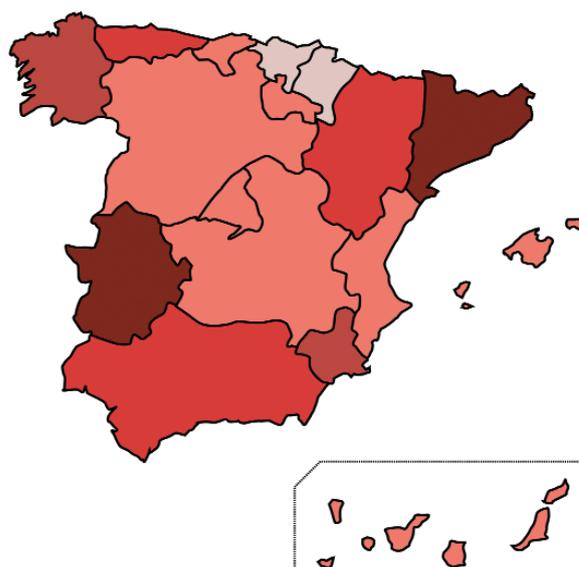
pero lo que está claro es que la descentralización de capacidad normativa ha ejercido de catalizador en este proceso de dilución de la importancia del ISD en el sistema fiscal.

Mapas: Tributación de las transmisiones *mortis causa* a favor del grupo II de contribuyentes

2002



2009



Fuente: Durán y Esteller (2010a)

Nota: el criterio de clasificación es: Comunidades forales, donde no se paga nada o muy poco; Comunidades de muy baja imposición: no existe ningún límite absoluto sobre el importe de generosas deducciones; Comunidades de baja o media imposición: existen ciertos límites absolutos sobre el importe de las deducciones; Comunidades de alta imposición: aunque existen reducciones más generosas para transmisiones no elevadas; Comunidades de máxima imposición.

Con la reciente reforma aprobada en Cataluña, esta comunidad pasaría a considerarse como de alta imposición con reducciones.

3 El Impuesto sobre el Patrimonio

3.1 La normativa básica

La situación del IP, el otro impuesto fundamental de la imposición personal sobre la riqueza, presenta semejanzas con la del ISD (por ejemplo, respecto de las exenciones del patrimonio empresarial familiar), pero a su vez importantes diferencias derivadas de la propia idiosincrasia del impuesto.

España introdujo el impuesto por primera vez en 1977, dentro de la importante reforma fiscal que se aprueba con la restauración de la democracia. La finalidad para justificar este nuevo impuesto en el sistema fiscal español, que en principio se introduce como extraordinario y transitorio, es gravar la capacidad económica que por sí misma confiere la riqueza, mejorar la redistribución de la renta, fomentar un uso más productivo del capital y ayudar a asegurar el

cumplimiento en el impuesto sobre la renta por la información que ofrece. Después de quince años de IP, pareció oportuno modificar su normativa mediante la Ley 19/1991 que, por un lado, elimina el carácter transitorio del impuesto y, por otro, refuerza su objetivo redistributivo aumentando el tipo marginal máximo del 2% al 2,5%. De nuevo, al igual que en el caso del ISD, cabe tener en cuenta que estos tipos recaen sobre una magnitud stock, de manera que pueden llegar a suponer un importante gravamen en términos monetarios absolutos.

3.2 Las normas de valoración del patrimonio

Un elemento fundamental en el IP es la valoración de los bienes y derechos que constituyen el patrimonio de las personas físicas. Si bien razones de equidad y eficiencia justifican que el precio de mercado sea el criterio fundamental de valoración, razones prácticas llevan a que con frecuencia se tomen valores administrativos ya establecidos, por la facilidad que ello implica. En la normativa del impuesto, esto sucede especialmente con los bienes inmuebles, pues la Ley 19/1991 establece la obligatoriedad de declarar el mayor de los tres valores siguientes: adquisición, catastral o declarado a efectos de otros impuestos. Por tanto, los bienes inmuebles, que de acuerdo con datos de la Contabilidad Nacional, representan en promedio el 70% de la riqueza neta de los hogares españoles, se valoran en la práctica principalmente a través del valor catastral, valor que supone solamente entre el 20 y 30% del valor de mercado entre 1987-2001 (Durán y Esteller, 2007). Esto es, el elemento principal del patrimonio familiar se declara en muchos casos por un valor muy alejado del precio de mercado.

3.3 La exención del patrimonio empresarial

Además, en 1994 con la finalidad de incentivar la inversión empresarial se introduce la exen-

ción del patrimonio empresarial condicionada al cumplimiento de ciertos requisitos. Esta exención, que bien puede estar justificada por razones de eficiencia, tiene no obstante importantes consecuencias en el devenir del impuesto. Por un lado, porque sin duda se genera un conflicto o "trade-off" entre la exención y el pretendido objetivo redistributivo del impuesto. Y, por otro, porque da lugar a un claro proceso de planificación fiscal y de reorganización del patrimonio familiar, en particular de los individuos con mayor riqueza, para poder disfrutar de la exención (Alvaredo y Sáez, 2009).

Cuando en 1994 se introduce la exención, solamente un 21% del total de bienes afectos a actividades empresariales estaba exento. Desde entonces este porcentaje crece de manera continuada hasta alcanzar más del 70% en 2004. En 1994, el valor de las exenciones empresariales representaban solamente un 4% del valor total de la base imponible. En 2004, este porcentaje había aumentado hasta el 34% y el 1% de contribuyentes más ricos acumulaba casi el 25% del total de exenciones empresariales. Ciertamente, si la redistribución era un objetivo importante del impuesto², la nueva exención introduce muchas dudas sobre su logro.

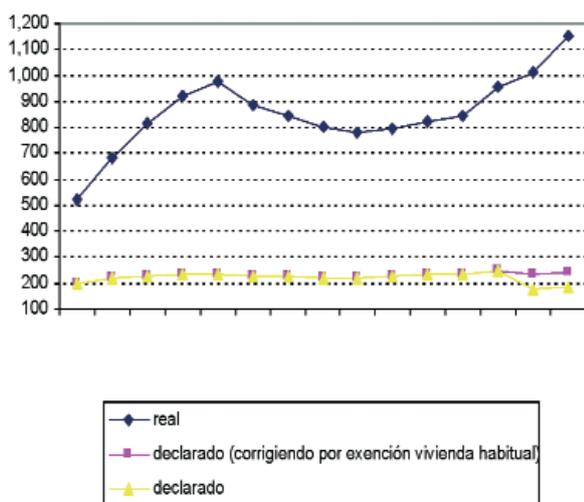
3.4 El fraude

Al igual que en el caso del ISD, las CCAA han sido las responsables de la gestión del IP desde el momento en que se produjo la cesión de este impuesto por parte de la administración central. Hasta 1987, el hecho de que el importe de las transferencias del Estado se redujera en la misma medida que aumentara la recaudación de los tributos cedidos generó un claro desincentivo a una gestión tributaria eficaz. A partir de entonces, en cambio, eso no sucedió pues las transferencias no dependían de lo recaudado, sino de un volumen objetivo de recaudación, denominado "recaudación normativa". A pesar

de ello, Esteller (2005) demostró que seguían existiendo desincentivos, aunque no tan acen- tuados, debido básicamente a la gran importan- cia que el importe de las transferencias incondi- cionadas tenía respecto del total de recursos de las CCAA.

Posteriormente, Durán y Esteller (2007) han analizado el nivel de cumplimiento en el IP para el 1% de la población adulta más rica, y los resultados demuestran que, efectivamente, los esfuerzos de las CCAA para evitar el fraude fiscal no han sido precisamente fructíferos. Este hecho se muestra, por ejemplo, en el Gráfico 2. En éste, para el período 1987-2001, se puede observar la discrepancia entre el valor que debería ser declarado (línea azul) y el valor que efectivamente es declarado (línea amarilla, y línea rosa a partir de 2000 una vez corregido por la exención de la vivienda habitual). Obviamente, el origen de la diferencia entre ambos valores también se debe a la infravalora- ción de los bienes inmuebles; no obstante, aun así es destacable la importancia del fraude, la cual es además creciente en el tiempo.

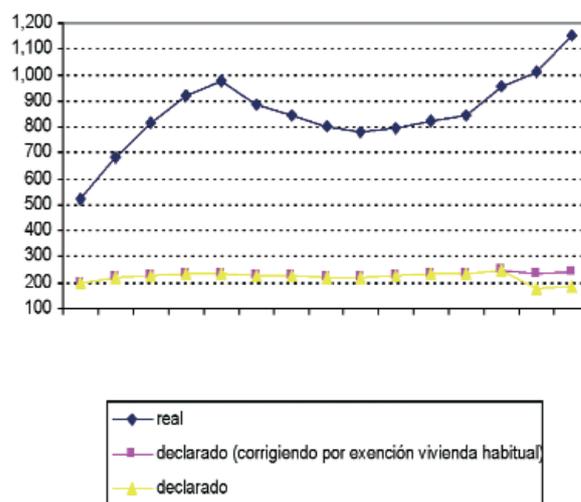
Gráfico 2: IP: Discrepancia entre los valores declarados en vivienda y los reales



Fuente: Durán y Esteller (2007)

En el caso de las acciones que cotizan en Bolsa, en su valoración opera el criterio de mercado. Por tanto, la discrepancia que obtenemos entre lo declarado y lo que debería ser declarado (“real”) se debe únicamente a incumplimiento fiscal. De nuevo, observamos en el Gráfico 3 que la divergencia entre ambos valores se ha disparado en los últimos años.

Gráfico 3: IP: Discrepancia entre los valores declarados en acciones cotizadas y los reales



Fuente: Durán y Esteller (2007)

En definitiva, de acuerdo con nuestros cálculos, la discrepancia entre los valores declarados y los reales hace que la supuesta redistribución que debía conseguirse mediante este impuesto esté, como mínimo, sujeta a discusión dado el comportamiento de los contribuyentes y los propios esfuerzos de las administraciones auto- nómicas en garantizar el cumplimiento fiscal.

3.5 La competencia normativa de las CCAA

De manera similar al ISD, las CCAA también reciben por primera vez competencia normati-

va en el IP a partir de 1997, competencia que igualmente se amplía sensiblemente a partir de 2002. No obstante, a diferencia de lo que sucede en sucesiones, las CCAA han sido mucho más pasivas en el IP y cuando se ha introducido algún cambio se limita prácticamente a redondear el mínimo exento o mejorarlo sensiblemente para sujetos pasivos con discapacidades. Parece como si el IP no hubiera captado la atención de las CCAA que, en consecuencia, y hasta su eliminación práctica, se dedican a recibir pasivamente la recaudación, pasividad que se da tanto por el uso del poder normativo, como por el uso para asegurar el correcto cumplimiento del impuesto tal y como hemos podido comprobar en la sección anterior.

3.6 La situación del IP en los sistemas fiscales modernos

Históricamente el IP se introdujo al inicio del siglo XX en los sistemas fiscales de algunos países del Norte y Centro de Europa, que tradicionalmente se basaban más en la imposición directa. Pero no siempre se ha aplicado por parte de todos los países. Así, a mediados de los años ochenta, el IP se aplicaba sólo en la mitad de los países miembros de la OCDE. ¿Por qué? Si bien las razones en el campo de la fiscalidad siempre pueden obedecer a peculiaridades de cada país, en general el IP no se aplicaba por los problemas que plantea la valoración de determinados bienes (en particular, bienes inmuebles) y la exención de otros (como capital humano o los derechos a pensiones), problemas que la literatura académica se ha dedicado a analizar (Ej. Sandford, 1992; Rosen, 2005).

No obstante, el papel del IP cambia radicalmente a partir de los años noventa, cuando un número creciente de los países que tradicionalmente lo habían aplicado deciden eliminarlo de sus sistemas fiscales. ¿Por qué? Si bien no existe una única razón, el análisis de las explicacio-

nes aducidas por cada país permite concluir que la supresión del impuesto tiene como rasgo común la dificultad que en el mundo actual –caracterizado por una elevada movilidad del capital³– plantea la imposición del capital. Así, Austria (en 1994), Holanda (en 2001), Islandia (en 2005), Finlandia y Luxemburgo (en 2006) y Suecia (en 2007) coinciden en eliminar el impuesto en un contexto de reforma fiscal más amplia cuya finalidad principal es mejorar la competitividad internacional de su sistema fiscal y, con ello, la del país.

Y cuando la razón para la eliminación no es la anterior, la supresión se deriva de los problemas intrínsecos del IP, como sucede en Alemania, cuyo tribunal constitucional declara en 1995 el impuesto inconstitucional por el tratamiento inequitativo que en el impuesto se da a los diferentes tipos de bienes. Así, mientras unos se gravan de acuerdo con su valor de mercado, otros, como los bienes inmuebles, se gravan tomando valores muy alejados de aquél. En concreto, para valorar los bienes inmuebles se tomaban una valoración realizada en 1964. Y problemas de valoración para determinados bienes se dan también en otros países, como Islandia o Finlandia, o como España tal y como vimos en la sección 3.2.

4 Conclusiones

Los dos impuestos sobre la riqueza directos y progresivos (IP e ISD) están en caída libre, hasta el punto de que el IP ha sido eliminado y el ISD prácticamente no se paga en la mayoría de CCAA en los supuestos más frecuentes.

¿Qué razones aparentemente nos han llevado a esta situación? En el IP, problemas de control y de valoración de los bienes gravados, o tratamientos fiscales favorables (en especial, a la

empresa familiar) provocaban que los objetivos redistributivos originarios fueran difícilmente alcanzables. Por su parte, en el caso de ISD, la elevada progresividad (derivada tanto de la tarifa como de los coeficientes multiplicadores) que recae sobre, recordemos, una magnitud stock, o tratamientos favorables (nuevamente la empresa familiar) eran restricciones que también hacían difícil alcanzar los objetivos redistributivos del impuesto. Además, en el ISD, las transmisiones entre miembros cercanos de la familia suscitan dudas sobre si generan un aumento real en la capacidad de económica. Por último, no podemos olvidar en los dos casos la dificultad intrínseca de gravar el capital en un mundo globalizado donde los costes de movilidad del capital han disminuido sustancialmente.

Pero además, en el ISD se ha añadido el factor descentralizador que, como bien nos enseña la literatura tradicional del federalismo fiscal y la experiencia de otros países (Australia y Canadá en los ochenta y, más recientemente, Suiza), ha provocado una esperable carrera fiscal a la baja, puesto que no parece que las políticas redistributivas deban realizarse desde los gobiernos autonómicos. Y este elemento provoca que actualmente se den muy importantes diferencias en el nivel de imposición del ISD entre CCAA, las cuales suscitan grandes dudas sobre la viabilidad futura de este impuesto. Excepto que el Estado, como titular del ISD, opte por establecer una armonización mínima de los tipos entre CCAA, la cual, en su caso, pensamos que también debería alcanzar a las comunidades forales.

Notas

¹ Véase también Bertocchi (2008), que adopta una perspectiva histórica distinta para justificar la eliminación del ISD. En concreto, se basa en la decreciente desigualdad de la riqueza;

esta situación da lugar a nuevos equilibrios en la arena política que pueden conducir a la eliminación de esta forma de imposición.

² En España, el 1% de la población adulta concentra aproximadamente el 20% de la riqueza total (Durán y Esteller, 2010b).

³ El problema recae –siendo un impuesto que se basa en el principio de residencia– en la falta de comunicación entre administraciones tributarias por los nulos incentivos que tiene a hacerlo el país extranjero al cual ha ido a parar el capital. Al respecto, el caso paradigmático es obviamente el de los paraísos fiscales.

Referencias

- Alvaredo, F., Sáez, E. (2009): “Income and wealth concentration in Spain from a historical and fiscal perspective”, *Journal of the European Economic Association*, 7(5), 1140–1167.
- Bertocchi, G. (2007): “The Vanishing Bequest Tax: The Comparative Evolution of Bequest Taxation in Historical Perspective”, DP No. 2578, IZA.
- Boadway, R., Chamberlain, E., Emmerson, C. (2009), “Taxation of wealth and wealth transfers”, *Reforming the Tax System for the 21st Century The Mirrlees Review*, Oxford University Press.
- Durán, J.M., A. Esteller (2007): “An Empirical Analysis of Wealth Taxation: Equity vs. Tax Compliance”, *Papel de Trabajo del IEF*, n° 4.
- Durán, J.M. y A. Esteller (2010a): ““Match-point”: Al servicio, el Estado; en juego, el futuro de la imposición sobre la riqueza en España”, en *Informe sobre Federalismo Fiscal*, N. Bosch & A. Solé (Editores), IEB, en prensa.
- Durán, J.M. y A. Esteller (2010b): “Tax Data for Wealth Concentration Analysis: an Application to Spanish Wealth Tax”, *Review of Income and Wealth*, en prensa.
- Esteller, A. (2005): “Is There a Connection Between the Tax Administration and The Political Power?”, *International Tax and Public Finance*, 12, 639-63.
- Kopczuk, W. (2010): “Economics of Estate Taxation: A Brief Review of Theory and Evidence”, *NBER Working Paper Series*, WP n° 15741.
- Rosen, H. S. (2005): *Public Finance*, McGraw-Hill, Boston, 7ª edición.
- Sandford, C. (1992): *The Economics of Public Finance*, Pergamon, Oxford, 4ª edición.

La reforma del IVA: ¿es suficiente con aumentar el tipo?

José M^a Durán Cabré

Universidad de Barcelona

Institut d'Economia de Barcelona

Resumen: En España se ha aprobado una subida de los tipos impositivos del IVA, subida que está generando un fuerte debate. Sin embargo, otros elementos del IVA apenas ni se mencionan. En efecto, el IVA comunitario se caracteriza por establecer un elevado número de tratamientos especiales, vía exenciones o vía tipos impositivos reducidos. Estos tratamientos especiales, que mayoritariamente se justifican por razones sociales, sin embargo generan distorsiones y complican la aplicación del impuesto, tanto para la administración como para las empresas. Además, de suponer un importante coste recaudatorio y de que con frecuencia no son el instrumento más oportuno para la finalidad perseguida. Los servicios financieros, por su parte, también reciben un tratamiento especial, si bien en este caso por razones técnicas. El objetivo de este artículo es cuestionar la existencia de todos estos tratamientos, alternativa que permitiría ampliar la base del impuesto y aplicar un tipo general más reducido, además de simplificar notablemente el impuesto.

1 Introducción

La generalización del IVA es sin duda la novedad más importante introducida en los sistemas fiscales durante la segunda mitad del siglo XX. Si en 1965 solamente había en el mundo dos países que aplicaban un impuesto general sobre el consumo tipo IVA, actualmente alrededor de 135 países lo aplican. Los impuestos tipo IVA, por tanto, se han convertido en la modalidad más común de imposición general sobre el consumo, frente a otras alternativas que pretéritamente se habían aplicado, como son los impuestos monofásicos (fabricación, mayorista o minorista) o plurifásicos en cascada¹.

Como consecuencia de la generalización del IVA, la recaudación generada por la imposición general sobre el consumo ha ido aumentando de manera constante a lo largo del tiempo. Así, para el conjunto de los países de la Unión Europea (15) y de la OCDE el peso de la recaudación de los impuestos generales sobre el consumo ha pasado de representar en 1965 el 13,5% del total de ingresos tributarios a aproximadamente un 19% en 2007. Y en términos de PIB, del 1% en 1965 a cerca del 7% en 2007. En España, que no introdujo el IVA hasta su entrada en la entonces Comunidad Económica Europea en 1986, el IVA representa un 16% del total de ingresos tributarios en 2007, lo que en términos de PIB significa un 6%.

En definitiva, bien se puede afirmar que el IVA es uno de los pilares más importantes de los sistemas fiscales modernos y también del español, aunque en comparación con los países de nuestro entorno, su importancia se sitúa algo por debajo, lo que parece indicar que existe aún un cierto recorrido en este impuesto. De hecho, el incremento de tipos introducido en julio de

2010 parece corroborar la anterior afirmación. Con este incremento, que sin duda está generando un fuerte debate, el Gobierno prevé obtener una recaudación adicional de 1.900 millones de euros.

Ahora bien, existen en el IVA ciertos elementos que son muy importantes de cara a la aplicación del impuesto y que tienen un coste recaudatorio muy elevado, pero que no suelen centrar la atención de nuestros gobernantes y que acaban pasando desapercibidos. En concreto, me estoy refiriendo a las exenciones y a la existencia de diferentes tipos impositivos, los que podríamos denominar tratamientos especiales del IVA, cuyo coste para 2010 está previsto en España que ascienda a algo más de 17.000 millones de euros. Además, aunque ciertamente no son el único elemento que incide en la complejidad del IVA español y comunitario, pero sin duda complican de manera relevante su aplicación.

Por otro lado, la crisis económica ha provocado que nuevamente se plantee la posibilidad de gravar las transacciones financieras en la línea de la tradicional propuesta de Tobin. Sin embargo pocos parecen conocer que los servicios financieros constituye un ejemplo de tratamiento especial en el IVA, si bien su justificación reside en este caso en argumentos técnicos, a diferencia de lo que sucede con la mayoría de los demás supuestos. En consecuencia, cabe analizar cómo pueden ser tratados en el IVA los servicios financieros.

Por consiguiente, el objetivo de este artículo es precisamente comentar y analizar los tratamientos especiales en el IVA, incluidos los servicios financieros, por un doble motivo: el elevado coste recaudatorio que implican y la enorme complejidad que generan. Las dos son cues-

iones relevantes si la finalidad es potenciar el papel del IVA y mejorarlos.

2 Los tratamientos especiales en el IVA comunitario

2.1 Las exenciones

La normativa comunitaria actual data fundamentalmente de 1977, la famosa Sexta directiva (Dir 77/388/CEE), aunque más recientemente se haya sustituido por una versión consolidada de la misma (Directiva 2006/112/CE), cambio meramente formal para adaptar la numeración a los diversos cambios que había ido sufriendo la directiva. La norma prevé un conjunto bastante amplio de exenciones, entre las que cabe destacar las relacionadas con la sanidad humana, la educación, los servicios sociales y culturales, los servicios financieros y de seguros y el sector inmobiliario. Esto en la práctica significa, por ejemplo, que cuando un paciente es operado en una clínica privada o unos padres pagan la academia de inglés de su hijo no soporten IVA. Sin embargo, el resultado de la exención no sólo es éste, como sucedería en la mayoría de otros impuestos, sino que deben analizarse importantes efectos adicionales.

En primer lugar, al prestar la clínica y la academia servicios exentos de IVA, las cuotas de IVA soportadas en sus compras no son deducibles, lo que significa que el IVA deja de ser neutral para las empresas, en contra, de lo que en teoría se afirma cuando se explican las ventajas del IVA. Por tanto, cuando estas empresas compran, por ejemplo, muebles u ordenadores o consuman electricidad, soportarán un IVA que no será deducible y que, en consecuencia, pasa a ser un coste más para estas empresas, coste que, lógicamente, se reflejará en sus precios. En consecuencia, la exención implica

renunciar a gravar el valor añadido únicamente en la fase exenta, pero no en las fases previas del proceso de producción y distribución de bienes y servicios. Por eso, no se permite deducir el IVA soportado previamente.

En segundo lugar, el IVA de las fases previas se mezcla a partir de la fase exenta con el precio de los productos, lo que nuevamente va en contra de otra de las ventajas del IVA. Esto significa que los productos que se adquieran serán más baratos para los consumidores finales (se ahorran pagar el impuesto en la parte que corresponda al valor añadido en la fase exenta). Pero, en cambio, para las empresas los productos adquiridos pasan a ser más caros, porque la parte correspondiente al IVA soportado antes de la fase exenta se mezcla con el precio del producto y, en consecuencia, no es deducible. Esto sucede claramente, por ejemplo, con los servicios financieros o los servicios públicos postales, o cuando una empresa paga un curso de inglés a sus trabajadores. A partir de este momento, se produce el denominado efecto piramidación que provoca un aumento general en los precios de los productos vendidos por estas empresas.

En tercer lugar, las exenciones distorsionan decisiones de las empresas cuyos bienes o servicios están exentos. Así, si una clínica se plantea externalizar los servicios de lavandería, limpieza o alimentación, por poner algún ejemplo, el IVA que le repercutirán por estos servicios recibidos no se lo podrá deducir, lo que encarece su precio frente a la alternativa de prestar dichos servicios internamente. En otras palabras, las exenciones del IVA distorsionan decisiones relacionadas con la organización de la empresa.

En cuarto lugar, como consecuencia de las exenciones el IVA deja de ser neutral en el

comercio internacional, lo que desde un punto de vista europeo significa que altera el funcionamiento del mercado único. Las empresas cuyos bienes o servicios estén exentos, por ejemplo las entidades financieras, y estén situadas en países donde el tipo impositivo es mayor, ven perjudicada su competitividad frente a aquéllas situadas en países donde el tipo impositivo del IVA es menor.

Y, en quinto lugar, la existencia de exenciones complica sin duda tanto la gestión y control del impuesto por parte de la administración tributaria como su cumplimiento por parte de las empresas. La normativa tendrá que regular con detalle hasta dónde llega la exención y la administración tributaria tendrá que comprobar que se aplica correctamente. Por ejemplo, hasta dónde llega la exención por los servicios hospitalarios. Parece lógico pensar que incluirá cualquier tratamiento sanitario que reciba el paciente, ¿pero el alojamiento y la alimentación? ¿Y la de su acompañante? Y si la operación es de cirugía estética, ¿estará siempre exenta o dependiendo del motivo de la intervención? Pero, ¿es posible controlarlo en la práctica? La empresa, por su parte, que recordemos que en teoría no debe soportar ningún IVA y que su papel en el impuesto debería ser meramente la de "gestor" del mismo, pues el objeto del IVA es el consumo final, resulta que se ve obligada a conocer con detalle una normativa más compleja para saber si aplica correctamente o no la exención. Y si resulta, además, que una parte de sus operaciones sí llevan IVA porque no están exentas (por ejemplo, una clínica si en sus instalaciones tiene un bar o restaurante para el público en general, o un colegio si alquila un local comercial de su propiedad), entonces la empresa deberá determinar qué parte del IVA es deducible y qué parte mediante la aplicación de la denominada regla de la prorrata. Ló-

gicamente, mayor complejidad también provoca mayor litigiosidad tributaria.

2.2 Los tipos impositivos reducidos

La normativa comunitaria también prevé que ciertos bienes y servicios puedan tributar a tipos reducidos frente a los demás productos que tributarán al tipo general del IVA. La directiva prevé que exista un único tipo impositivo, que por lo menos debe ser del 5%, aunque determinados países, por diversas razones de índole político e histórico, están autorizados a tener dos tipos impositivos reducidos, como de hecho sucede en España o Francia, entre otros. E incluso, países como el Reino Unido y la República de Irlanda pueden aplicar un tipo 0 para determinados productos como los alimentos o la ropa de niños.

La existencia de varios tipos impositivos obliga a definir claramente qué bienes y servicios tributan al tipo reducido y, además, a poder controlar que en la práctica se aplican los tipos oportunos. Aunque esto pueda parecer sencillo, la experiencia nos enseña que es fuente importante de problemas administrativos. Veamos varios ejemplos que ponen de manifiesto por qué diversos estudiosos del IVA afirman que éste es un impuesto previsto para funcionar con un único tipo impositivo.

En el Reino Unido los alimentos tributan a un tipo del 0%. Sin embargo, la normativa establece ciertas excepciones para determinados alimentos que por sus características deben, por tanto, tributar al tipo general. Esto sucede, por ejemplo, con los helados, bebidas alcohólicas, productos "snak", etcétera. En consecuencia, la normativa debe regular de manera clara y detallada cuándo se aplica un tipo u otro, lo que complica su regulación y control. El contribuyente, por su parte, debe conocer bien qué tipo

aplicar, lo cual no siempre es fácil y puede dar lugar a litigios. Veamos dos casos destacados.

- Marks & Spencer clasificó erróneamente unos pastelitos de chocolate para el té. En efecto, desde 1973 a 1994 Marks & Spencer por error aplicó el tipo general del IVA, en lugar del tipo 0 que de acuerdo con los ingredientes de los pastelitos debería haber aplicado. Detectado el error, Marks & Spencer solicitó la devolución del IVA indebidamente ingresado. Después de más de diez años, el litigio entre Marks & Spencer y la administración tributaria inglesa aún no está resuelto y se encuentra ya en el ámbito del Tribunal de la Unión Europea.
- Algo similar al caso anterior, sucedió con un tipo de pastelitos, los denominados "Jaffa cakes", que tienen un base suave de bizcocho, rellenos de naranja y con una capa de chocolate. Si se calificaban como galletas, al tener una capa de chocolate debían tributar al tipo general del IVA. En cambio, si se calificaban como pasteles, se podían beneficiar del tipo 0. La empresa fabricante líder de este producto, McVitie's (del grupo United Biscuits) los clasificó como pastelitos, pero la administración tributaria británica no estuvo de acuerdo. El caso acabó en los tribunales que acabaron dando la razón a la empresa para lo cual ésta tuvo que demostrar que era un pastel. Entre otros argumentos, se adujo que con el paso del tiempo las galletas se ablandan y, en cambio, un pastel se endurece. Las "Jaffa cakes" se ablandaban con el paso del tiempo. Asimismo, fabricó un pastel de 30 cm. con los mismos ingredientes, para demostrar que los "Jaffa cakes" sólo eran una versión en miniatura de un pastel.

Estos dos casos ponen claramente de manifiesto las dificultades que se plantean cuando existe más de un tipo impositivo, y en el caso de

Marks & Spencer no será porque sea precisamente una pequeña empresa que no puede pagar un buen servicio de asesoría fiscal para saber exactamente qué tipo impositivo debe aplicar a los pastelitos de chocolate para el té.

Pero lógicamente, la complejidad derivada de aplicar más de un tipo impositivos no es exclusiva del Reino Unido. Así, por ejemplo, en Irlanda los alimentos también tributan a un tipo 0, pero este tipo sólo recae sobre los alimentos más sanos. En consecuencia, la administración tributaria ha tenido que definir 89 categorías diferentes de comida en las que, por ejemplo, se diferencia entre almendras no tostadas (consideradas sanas) y almendras tostadas (no consideradas sanas). En Suecia, el 20% de los litigios entre empresas y la administración tributaria a la hora de aplicar el IVA se derivan de la necesidad de definir a qué tipo impositivo tributa cada producto. Y en nuestro país, la normativa prevé un tipo superreducido del 4% para los alimentos más comunes como el pan básico, lo que implica tener que definir qué se entiende por pan básico. Por ejemplo, una barra de pan que lleve nueces, deja de ser considerada pan básico y, en consecuencia, debe tributar al tipo reducido del 7%. Pero, ¿realmente en la práctica se puede controlar la correcta aplicación del correspondiente tipo impositivo? La sospecha claramente es que no.

Finalmente, la existencia de varios tipos impositivos también puede provocar situaciones que cuanto menos se puede calificar de paradójicas, además de complicar sin ningún argumento aparentemente justificable el impuesto. Por ejemplo, esto sucede en los países en los que los alimentos tributan a un tipo impositivo reducido y en cambio los servicios de restauración tributan al tipo general o a otro reducido pero distinto del de los alimentos. Así, si compramos una manzana en un supermercado, la

operación se considera como entrega de bienes y tributará al tipo impositivo de los alimentos. Pero si en la misma tienda hay unas mesas para tomar algo y la manzana nos la comemos allí sentados, entonces se puede considerar prestación de servicios y tributar, por tanto, al tipo impositivos de los servicios de restauración que es muy probable que sea sensiblemente superior. Y también nos podemos encontrar con situaciones opuestas, en las que si la operación se califica como entrega de bienes tributa al tipo general, mientras que si se califica como servicios de restauración, tributa a un tipo reducido. Así, la compra de una botella de whisky tributaría al tipo general aplicable a los productos que llevan alcohol. En cambio, si se bebe una copa de whisky en un restaurante o en un bar, es probable, como sucede en España, que se califique como servicio de restauración y, por tanto, tribute bastante menos.

Algo parecido sucede si la ropa y el calzado de niños tributa a un tipo distinguido, como de hecho sucede en el Reino Unido, donde tributa a un tipo 0 porque, ¿qué se entiende por ropa y calzado de niño? ¿Cómo se controla? ¿Se pide un documento que acredite la edad del niño? En este caso, para definir qué ropa y calzado son de niño se atiende a la talla. Así, en el caso de zapatos de niño, la normativa fija que hasta la talla 40 tributan a un tipo 0. En el caso de niñas, según la tipología de zapatos la talla límite es el 35,5 o el 38,5. Así pues, quien tenga un pie pequeño en el Reino Unido, aunque sea un multimillonario, puede aprovecharse de no pagar IVA cuando se compre los zapatos, mientras que si un niño de 10 años tiene una talla de pie superior al 40, pues mala suerte para sus padres.

2.3 Justificación de los tratamientos especiales

Si los tratamientos especiales complican el IVA, generan distorsiones y dan lugar a situaciones difícilmente justificables, ¿por qué se establecen? En otras palabras, ¿qué argumentos se dan para justificar los tratamientos especiales?

El argumento principal guarda relación con la equidad, sobre todo cuando se trata de productos de consumo básico que, por tanto, en términos relativos suelen tener un mayor peso en el presupuesto de las familias con menos recursos. Sin embargo, desde un punto de vista económico debe analizarse si el IVA es el mejor instrumento para conseguir este objetivo social, porque bien pudiera suceder que existan otros instrumentos de política económica que sean mucho mejores para conseguir mejorar la redistribución de la renta.

Es cierto que el peso de los alimentos en el consumo familiar es mayor cuanto menor sea el nivel de renta del hogar. En la Unión Europea (15), con datos referidos a 1999, los alimentos representan el 21% del consumo total para el 20% más pobre de la población. En cambio, para el 20% más rico representan solamente el 12% (Comisión Europea, 2007). Por tanto, tipos reducidos en los alimentos benefician proporcionalmente más a la población más pobre. Sin embargo, en términos absolutos son los más ricos los que mayor beneficio obtienen de los tipos reducidos, puesto que el valor total de su consumo es mayor.

En el Reino Unido, por ejemplo, los estudios realizados durante más de dos décadas ponen de manifiesto que el tipo 0 que se aplica sobre alimentos y ropa de niños no es un instrumento eficaz para mejorar la progresividad del sistema fiscal (Crawford, Keen y Smith, en prensa).

Además de la complejidad y distorsiones comentadas, los tratamientos especiales tienen un elevado coste recaudatorio que permitiría financiar numerosas políticas de gasto público, o si se prefiere, reducir otros impuestos o el tipo impositivo general del mismo IVA. Sin embargo, las dificultades políticas impiden su modificación. La propia administración tributaria británica estima, para el periodo 2007/08, y suponiendo que no hay cambios de comportamientos en los agentes económicos, que los tratamientos especiales del IVA representan un 55% de la recaudación total del impuesto. En España, el importe de los beneficios fiscales del IVA, de acuerdo con datos de los Presupuestos Generales del Estado de 2010, suman más de 17.000 millones de euros, lo que representa un 65% de la recaudación obtenida por el IVA.

Tabla 1. Coste de los tratamientos especiales del IVA en el Reino Unido
(Datos en millones de libras).

Recaudación	80.000
Coste de las exenciones	12.000
Coste de los tipos reducidos	32.000

Fuente: HM Reveue & Customs, 2009.

Además del argumento de la equidad, sin duda el más importante, también se pueden aducir otras razones para justificar tratamientos especiales en el IVA, como sucede en el caso de bienes y servicios cuyo consumo se considera beneficioso para el conjunto de la sociedad, como por ejemplo sucede con la educación. No obstante, nuevamente desde un punto de vista económico se trata de analizar si el IVA es el mejor instrumento para incentivar su consumo, porque bien pudiera suceder que existan otras alternativas más eficientes.

Por último, en algún caso los tratamientos especiales se pueden defender por razones técnicas, como sucede con la exención de los servicios financieros o de la compraventa de bienes inmuebles de segunda mano. Más adelante analizamos la tributación de los servicios financieros. Sin embargo, antes vamos a comentar brevemente la interesante experiencia de Nueva Zelanda respecto de los tratamientos especiales, y sobre la cual bien podrían aprender los países europeos.

2.4 El IVA de Nueva Zelanda y los tratamientos especiales

Nueva Zelanda introduce un impuesto tipo IVA (denominado Goods and services tax) en 1986, por tanto, su normativa es mucho más reciente que la normativa básica comunitaria, lo que le permitió aprender de la experiencia comunitaria para introducir un IVA mejor, más eficiente y neutral, y más sencillo de gestionar.

El IVA neozelandés grava todo el consumo posible a un único tipo impositivo, del 12,5%. No hay tratamientos especiales, excepto prácticamente los que por razones técnicas sean estrictamente necesarios, como los servicios financieros². Por tanto, los alimentos, la educación, los servicios sanitarios, los medicamentos, los bienes culturales, etcétera, tributan como todos los demás bienes y servicios.

La presión para introducir exenciones o tipos impositivos reducidos existe en todas partes, también en Nueva Zelanda, donde además los alimentos no se gravaban en el impuesto sobre el consumo anterior al IVA. Ahora bien, a la hora de plantear la introducción del IVA, el debate se centró deliberadamente en los alimentos, porque se tenía el convencimiento de que si se evitaba un tratamiento especial para los alimentos, la demanda para tratamientos

especiales de otros productos quedaría muy debilitada.

El argumento para gravar los alimentos de la misma manera que el consumo de cualquier otro producto se basó en que el IVA no es un buen instrumento para mejorar la redistribución de la renta. Los estudios del momento indicaban que el 20% más pobre de la población, se gastaba entre un 23% y un 29% en alimentos; en cambio, el 20% más rico, entre el 7% y el 10%. En términos relativos, por tanto, era regresivo gravar los alimentos. Sin embargo, en términos absolutos, la respuesta era otra. De cada 100 dólares gastados en comida, 6,50 dólares se lo gastaban los más pobres mientras los más ricos se gastaban 12 dólares. Por tanto, un tipo reducido beneficiaría más en términos absolutos a los más ricos: si los alimentos se gravaban al 0% en lugar del 12,5%, los más pobres dejarían de pagar 81 centavos mientras que los más ricos se ahorrarían 1,5 dólares. En consecuencia, se llega a la siguiente conclusión: mejor gravar los alimentos y utilizar la recaudación obtenida para políticas de gasto directo en redistribución. En concreto, en Nueva Zelanda así se hizo aumentando las pensiones públicas de acuerdo con el impacto estimado del impuesto; aumentando también los beneficios sociales para los más necesitados; y ofreciendo deducciones para las familias con hijos a cargo en el impuesto sobre la renta.

Sin embargo, ¿cómo se logra mantener a lo largo del tiempo la ausencia de tratamientos especiales? Las ventajas derivadas de un IVA que grava todo el consumo a un único tipo impositivo han provocado que su reforma haya sido considerada innecesaria por todos los gobiernos. Asimismo, los resultados de estudios económicos recientes confirman los argumentos que se adujeron para evitar tratamientos especiales. Por ejemplo, Creedy (2009) afirma que no gravar los alimentos tiene un impacto muy

limitado en términos de mejora de la desigualdad y el recientemente constituido Victoria University Tax Working Group (2009), comisión oficial encargada de revisar el sistema fiscal neozelandés, concluye que no gravar los alimentos sería "costoso, ineficiente e ineficaz para mejorar la redistribución".

3 El IVA y los servicios financieros

3.1 ¿Por qué un tratamiento especial?

Los servicios financieros requieren un tratamiento especial en el IVA por la dificultad que se plantea a la hora de determinar el valor añadido en cada transacción, que es como funciona habitualmente el IVA de acuerdo con el denominado método de facturas. En efecto, la remuneración que reciben las entidades por los servicios financieros prestados puede ser de dos tipos: explícita, mediante el cobro de comisiones; o implícita, mediante el margen de intermediación

La problemática a la hora de determinar el valor añadido se da únicamente en el segundo supuesto. Por ejemplo, el titular de un depósito bancario que percibe un interés o el titular de un préstamo que paga un interés. Este interés no refleja en un caso ni en otro el valor de los servicios recibidos. Por tanto, no es posible aplicar directamente un IVA como sucede con las ventas normales. Si existe el cobro de una comisión, entonces sí que se puede determinar fácilmente el valor del servicio como sucede normalmente. Sin embargo, la alta sustituibilidad entre una forma de remuneración y otra lleva a que en la práctica también se suela dar un tratamiento especial en el caso de servicios cobrados vía comisión.

3.2 La exención como tratamiento especial

Ante la dificultad anterior, los servicios financieros reciben un tratamiento especial que tradicionalmente ha consistido en su exención: los servicios financieros se declaran exentos de IVA. Así sucede en la Unión Europea y en la mayoría de países que introdujeron impuestos tipo IVA con posterioridad. No obstante, ya hemos comentado anteriormente los problemas que generan las exenciones en el IVA.

Esta problemática provoca que desde ya hace un tiempo se estudie qué otras alternativas hay para tratar de manera especial los servicios financieros en el IVA sin que se generen estas distorsiones. Por ejemplo, en 1996 Ernst & Young realizó un extenso estudio sobre el tema por encargo de la Comisión Europea, la cual ha seguido analizando el tema (cabe destacar dos estudios posteriores, uno de PriceWaterhouse Coopers y otro del International Bureau of Fiscal Documentation, los dos de 2006) y ha llegado a plantear una propuesta de directiva para reformar la tributación en el IVA de los servicios financieros y de seguros (COM/2007/746). No obstante, como es frecuente, el tema está parado de momento por falta de acuerdo.

3.3 Alternativas prácticas a la exención

En los últimos años diferentes países han aplicado sistemas alternativos al de la exención de los servicios financieros. No obstante, esto no significa que los servicios financieros tributen en el IVA como cualquier otra operación. Debe quedar claro que esto no es técnicamente posible. En general el objetivo de las alternativas introducidas ha sido el de dar a los servicios financieros un tratamiento más neutral y menos distorsionador que el derivado de la exención tradicional. De manera resumida, las experiencias más destacadas son las siguientes:

En Nueva Zelanda, los servicios financieros prestados a particulares siguen exentos, pero si

se prestan a empresas tributan a un tipo 0. Aunque parezca lo mismo, el resultado no es igual: cuando las entidades financieras prestan servicios a tipo 0, mantienen el derecho a deducirse el IVA soportado en sus compras. Por tanto, el coste de los servicios financieros no incorpora IVA escondido para las empresas.

La dificultad técnica de determinar el valor añadido por los servicios financieros prestados impide utilizar el mecanismo de las facturas. Por tanto, el funcionamiento del IVA es diferente para este tipo de servicios y el valor añadido se determina agregadamente para el conjunto de operaciones a partir de los resultados de la entidad. Esto es posible porque no existe cuota repercutida, por lo que no es necesario conocer la cuota repercutida en cada operación individual.

En Australia, los servicios financieros siguen estando exentos, pero se permite que las entidades financieras puedan recuperar una parte de las cuotas de IVA soportado, en concreto actualmente el 75% del IVA soportado. Este porcentaje se obtuvo a partir de estadísticas sobre empresas con la idea de que refleje el peso que tienen los servicios prestados por las entidades financieras a las empresas.

En Singapur, de manera similar a Australia, declara exentos los servicios financieros, pero permite que las entidades financieras se puedan deducir una parte de las cuotas de IVA soportado. La parte deducible se fija también a partir de estadísticas sobre empresas, con la finalidad, como Australia, de que refleje el peso que tienen los servicios prestados por las entidades financieras a las empresas que pueden recuperar el IVA. Ahora bien, en este caso se fijan cinco porcentajes diferentes, dependiendo de la tipología de las entidades financieras (bancos,

bancos de negocios, bancos offshore, bancos mayoristas y sociedades financieras).

3.4 Estado de la cuestión

El análisis del sistema comparado nos muestra que los servicios financieros reciben un tratamiento especial en el IVA, sea vía su exención, sea mediante otros sistemas menos distorsionadores. Sin embargo, en un contexto como el actual en el que surgen nuevamente propuestas diversas para gravar las transacciones financieras, en la línea de la propuesta de Tobin, no deja de ser paradójico que el consumo de los servicios financieros reciba un tratamiento especial y no tribute en el IVA.

En la literatura académica existe alguna propuesta para gravar los servicios financieros en el IVA, entre las que cabe destacar dos.

- El sistema *cash-flow* ajustado (“Truncated cash-flow”), propuesto por Poddar y English (1997) y analizado con cierto detalle en la literatura y por la propia Comisión Europea. Bajo esta propuesta, de manera muy resumida, los flujos de entrada se equiparan a las ventas, por tanto, incluye la constitución de depósitos y la devolución préstamos (principal + intereses) y los flujos de salida se consideran compras, es decir, concesión de préstamos y cancelación de depósitos (principal + intereses).
- La propuesta de Zee (2005) según la cual los intereses cobrados por los préstamos indican el valor de servicios "vendidos", mientras que los intereses pagados por los depósitos indican el valor de servicios "comprados". Sin embargo, su aplicación requiere algún mecanismo de ajuste para evitar un exceso de tributación.

Y una alternativa que proponemos, que sin duda requiere un mayor análisis, podría ir en la línea de gravar los servicios financieros, pero diferenciando según quién sea el destinatario del servicio. Si es una empresa que puede recuperar el IVA soportado, la operación tributaría a tipo 0; y si es un consumidor final se aplica el tipo impositivo general, pero sobre el valor añadido por los servicios financieros calculado de manera agregada. No operación a operación, puesto que es indiferente en este caso conocer el IVA de cada operación, al no poder los destinatarios en ningún caso deducirse el IVA. En cualquier caso, la tributación de los servicios financieros seguro que centrará una mayor atención en los próximos años.

4 Conclusión

La respuesta a la pregunta que se plantea en el título de este trabajo, parece clara: la reforma del IVA no pasa por aumentar el tipo. La eliminación de la gran mayoría de tratamientos especiales, cuya aplicación obedece más a razones políticas e históricas, que no a razones técnicas, es una vía posible y recomendable como demuestra la experiencia de Nueva Zelanda. De esta manera la base del IVA es más amplia y se recauda más, lo que permite aplicar un único tipo general más bajo. De hecho no es más que aplicar al IVA la filosofía inspiradora de las reformas fiscales llevadas a cabo a partir de los años ochenta con el objetivo de hacer más neutrales y justos los impuestos sobre la renta y sociedades. Respecto de los servicios financieros, la cuestión es compleja, pero sin duda suficientemente relevante como para prestarle atención en un futuro. En cualquier caso, dado el importante papel del IVA en los sistemas fiscales actuales, parece obligado empezar el debate.

Notas

- 1 Ver Durán (2008) para una explicación sobre el funcionamiento del IVA y sus características.
- 2 La explicación de la experiencia de Nueva Zelanda se basa fundamentalmente en el trabajo de Dickson y White (2008).

Bibliografía

- Cnossen, S. (2003), "Is the VAT's Sixth Directive Becoming an Anachronism?", *European Taxation*, (December), 434-442.
- Comisión Europea (2007), "Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union", *Taxation papers*.
- Crawford, I., Keen, M. y Smith, S. (en prensa), "Value-Added Tax and Excises", *Reforming the Tax System for the 21st Century The Mirrlees Review*, Oxford University Press.
- Creedy, J. (2009), *Distributional properties of GST and other indirect taxes*, New Zealand Treasury.
- Dickson, I. y White, D. (2008), "Tax design insights from the New Zealand Goods and services tax (GST) model", *Working Paper Series*, 60, Centre for Accounting, Governance and Taxation Research, Victoria University of Wellington.
- Durán, J.M. (2008), *La descentralització de l'IVA en fase minorista*, Monografies, 4. Departament d'Economia i Finances, Generalitat de Catalunya,
- Ernst&Young (1996), *Value added tax. A study of methods of taxing financial and insurance services*, Comisión Europea.
- HM Reveue & Customs (2009), *Tax expenditures*.
- Huizinga, H. (2002), "A European VAT on financial services?", *Economic Policy*, 35, 498-534.
- Inland Revenue (2002), "GST & financial services. A government discussion document", Nueva Zelanda.
- Inland Revenue (2004), "GST guidelines for working with the new zero.rating rules for financial services", Nueva Zelanda.
- Inland Revenue (2009), "GST guide. Working with GST ", Nueva Zelanda.
- International Bureau of Fiscal Documentation (2006), *VAT survey financial services*, Comisión Europea.

- Poddar, S. y English, M. (1997), "Taxation of financial services under a sub-national VAT", National Tax Journal, 50, 89-111.
- PriceWaterhouseCoopers (2006), Economic effects of the VAT exemption for financial and insurance services, Comisión Europea.
- Victoria University Tax Working Group (2009), "Changing the rate of GST: fiscal, efficiency, and equity considerations", Centre for Accounting, Governance and Taxation, Victoria University.
- Zee, H. H. (2005), "A new approach to taxing financial intermediation services under a value-added tax", National Tax Journal, LVIII, 1, 77-92.

Impuestos ambientales y Reformas Fiscales Verdes en Perspectiva

Alberto Gago
Xavier Labandeira

Universidade de Vigo

Resumen: En este artículo nos ocupamos de revisar los fundamentos, diseño y aplicación de los impuestos ambientales y las reformas fiscales verdes. En un mundo cada vez más preocupado por problemas ambientales de gran alcance, como el cambio climático, creemos que se trata de figuras útiles y con recorrido en la configuración de las políticas ambientales y tributarias de los países avanzados.

1. ¿Por qué impuestos ambientales?

Hace dieciséis años publicábamos en la *Revista Valenciana de Hacienda Pública*, bajo el título “Instrumentos Fiscales para las Políticas de Medio Ambiente”, el primero de una numerosa serie de trabajos sobre impuestos ambientales y reformas fiscales verdes. Queremos iniciar así este pequeño artículo para avisar al lector de las pocas novedades que encontrará aquí respecto a lo escrito por nosotros en este dilatado perío-

do (véase, a modo de resumen, Gago y Labandeira, 1999). También para volver la vista atrás y ver cuánto han cambiado las cosas desde entonces. A principios de los noventa la tributación ambiental era casi una excentricidad en España, y debíamos dedicar buena parte de nuestros esfuerzos a explicar qué era y qué no era un impuesto ambiental, por qué eran instrumentos eficientes para las políticas ambientales y qué experiencias incipientes en otros países podíamos importar al nuestro. Hoy casi cualquier ciudadano sabe lo que es un impuesto ambiental y, aunque bajo nuestro punto de vista este instrumento no ha alcanzado en España el desarrollo necesario y de una forma adecuada, abundan las aplicaciones en los distintos niveles jurisdiccionales.

En este trabajo queremos presentar una visión global, aunque superficial por lo limitado del espacio, sobre los impuestos ambientales y las reformas fiscales verdes. A este efecto, comenzaremos definiendo estos tributos, señalando pautas para su diseño y motivando, desde un punto de vista económico, su uso. El cambio climático y las posibilidades que abre el gravamen de los gases de efecto invernadero (GEI) para las reformas fiscales verdes centrarán la siguiente sección, con una pequeña reflexión sobre su utilidad en situaciones recesivas como la actual. Un último apartado se ocupará de retos y oportunidades para la tributación ambiental.

Conviene, quizás, comenzar indicando que la imposición ambiental es uno de los pocos instrumentos fiscales inventado por los economistas, con un potencial indudable pero a la vez con demandas importantes sobre la profesión. Éstas tienen que ver con la necesaria combina-

ción de conocimientos sobre técnicas y diseño fiscal, teoría de la imposición y estudios empíricos ad hoc sobre los efectos de estos impuestos. Pero no solo, también se ha demostrado necesario que los economistas realicen un esfuerzo especial para la difusión de las características y ventajas de estos instrumentos entre el público general.

Un impuesto ambiental es un tributo más, con elementos y características comunes de estos instrumentos. Dichos elementos permiten clasificar a los tributos según el cómputo de su base imponible (impuestos directos sobre emisiones o impuestos sobre productos potencialmente contaminantes), la estructura de sus tipos impositivos (fijos o variables) y el destino de la recaudación (afectación o no). En todo caso, huelga decir que un impuesto ambiental lo es por sus efectos de ingreso público: no tiene sentido definir como ambiental a un impuesto por el destino de su recaudación (Gago y Labandeira, 2001). Aunque algo obvio hoy, algunas administraciones españolas no fueron conscientes de este hecho durante mucho tiempo.

La fundamentación económica de la imposición ambiental tiene que ver con la corrección de la externalidad, por un lado, y con las ventajas de usar instrumentos que descentralizan las decisiones de descontaminar en los agentes por otro. En el primer caso, los impuestos ambientales son probablemente el ejemplo más claro de la imposición pigouviana en la práctica. Mucho se ha defendido la tributación ambiental en estos términos, aunque la realidad muestra pocos impuestos pigouvianos puros (o de primer óptimo), básicamente por la dificultad de calcular los tipos impositivos que recojan el daño económico de la actividad contaminadora.

Porque, efectivamente, no se requiere un contexto de primer óptimo para recomendar la introducción de impuestos ambientales. Aquí puede observarse una analogía del libre mercado respecto a la opción planificadora (representada por las regulaciones ambientales convencionales en este caso). Los impuestos ambientales, que forman parte de los denominados instrumentos económicos o de mercado para las políticas ambientales, permiten que los agentes se adapten según sus posibilidades de descontaminar: aquellos para los que sea muy caro descontaminar preferirán pagar el impuesto y viceversa. Mediante una descentralización de decisiones se consiguen varios objetivos: un nivel de calidad ambiental a coste mínimo (por la agregación de conductas individuales minimizadoras de coste) y la solución al problema de información asimétrica presente en la política ambiental convencional (el regulador no conoce las posibilidades técnicas y económicas de descontaminación de los agentes y éstos no tienen incentivos a revelárselos).

Pero, además de la denominada eficiencia estática, los impuestos ambientales tienen una gran ventaja sobre otros instrumentos de política ambiental: su incentivo continuo a la adopción de nuevas tecnologías y procesos productivos que lleven a un menor deterioro ambiental en el futuro (eficiencia dinámica). Esto se explica porque el contribuyente quiere pagar menos en el futuro y, por ello, los efectos de arrastre del instrumento son mucho mayores que los de un estándar ambiental convencional.

Si la incidencia impositiva es importante en cualquier tributo, probablemente en este caso aún más. Porque, dependiendo de sobre quién recaiga el impuesto, no solo habrá que fijarse en aspectos distributivos sino en los propios efectos correctores o ambientales. Es así habitual escuchar quejas de que los impuestos am-

bientales son pagados por los consumidores finales. Sin menoscabar la importancia de éstos (nadie deteriora el medio ambiente por gusto, sino para satisfacer demandas sociales de bienes o servicios), es importante explicitar que la tributación ambiental juega un doble papel: modificando decisiones productivas (a lo largo de una curva de costes marginales de reducción de emisiones) y alterando los precios finales de los productos para 'ponerlos bien'. Una adecuada distribución de responsabilidades de control entre productores (esto es, que no sea posible una traslación hacia adelante sin más) y consumidores (que muchas veces sólo pueden alterar de forma muy limitada su comportamiento) es clave para la correcta definición de los tributos ambientales.

La incidencia también nos lleva a evaluar la equidad de estas figuras, y es probablemente aquí donde puede encontrarse uno de los mayores impedimentos a que se enfrenta hoy en día la tributación ambiental para su implantación y desarrollo. Aunque es verdad que ciertos bienes públicos ambientales son más consumidos por ciudadanos de mayor nivel adquisitivo, probablemente sea más relevante en este aspecto la incidencia distributiva de la tributación ambiental. Aquí son necesarios estudios empíricos ad hoc, ya que por ejemplo esta incidencia parece variar considerablemente según el contexto geográfico y climático (Labandeira y Labeaga, 1998). Sin embargo, sí podemos conjeturar que ciertas reformas fiscales verdes pueden exacerbar los costes distributivos de la imposición ambiental (tributación de bienes necesarios y reducción de impuestos directos), aunque pueden aplicarse mecanismos compensatorios para reducir estos impactos.

Manteniéndonos en un marco teórico, es necesario hablar del enganche institucional de este tipo de instrumentos en estructuras multinivel.

Nuestro país es, en este sentido, una excepción a la regla porque prácticamente todos los tributos ambientales explícitos se encuentran en administraciones subcentrales (principalmente en las comunidades autónomas). Esto plantea al menos dos preguntas, sobre la adecuada distribución jurisdiccional de estos instrumentos y sobre los mecanismos de coordinación que han de arbitrase en un contexto federal. La respuesta a la primera es relativamente simple: el tributo deberá estar en manos de la administración en la que se agoten los beneficios y costes ambientales asociados a la actividad económica. De hecho, nuestra ya rica experiencia en este campo pueda contribuir a aplicar lo aprendido a contextos supranacionales en los que diversos estados usan estos mecanismos para un mismo fin (por ejemplo, de nuevo en el caso del cambio climático).

Otra cuestión teórica, relativamente poco tratada en nuestros trabajos anteriores, tiene que ver con la interacción de los tributos ambientales con otros instrumentos de política ambiental. Probablemente nos encontramos aquí ante uno de los temas clave en la regulación ambiental presente y futura. Durante los últimos años hemos observado la multiplicación de instrumentos, especialmente en las nuevas políticas de cambio climático: estándares, impuestos, sistemas de promoción de renovables, acuerdos voluntarios, mercados de derechos de emisión, etc. Esto se explica, obviamente, por la magnitud del problema en cuestión y puede parecer a primera vista como algo positivo ("cuanto más mejor"). Sin embargo, además de la posible multiplicación de los costes administrativos, las interacciones entre instrumentos pueden ser costosas: un impuesto ambiental que se establezca sobre agentes ya sujetos a un mercado internacional de emisión podría generar, por ejemplo, doble imposición y una menor efectividad ambiental. De nuevo, los economistas

debemos ser claros en este aspecto y probablemente recordar más a menudo la máxima de Tinbergen (un instrumento para un objetivo). Esto no quiere decir que la tributación ambiental no pueda jugar un papel complementario con otros instrumentos, tal y como sucede en la UE para los sectores que se encuentran fuera del esquema de comercio de emisiones (ETS).

2. Reformas Fiscales Verdes, Cambio Climático y Crisis

Es muy habitual escuchar a ciertos comentaristas denostar a los impuestos ambientales calificándolos como un método de obtención de ingresos públicos a bajo coste político. La discusión sobre los impactos recaudatorios y ambientales de la tributación ambiental esconde, en realidad, un debate de gran calado. ¿Es posible tener un impuesto ambiental que no muera de éxito, sin que esto pueda interpretarse como una actuación a la Leviathan por parte de los decisores políticos? Obviamente, la respuesta a esta pregunta es fundamental a la hora de discutir cuestiones clave como el papel de estos impuestos en reformas fiscales.

Es obvio que la efectividad ambiental de un tributo ambiental (su éxito) depende de las elasticidades precio a que se enfrente, por lo que hay que ser muy cuidadosos en su cálculo “ex ante”. De hecho, debemos pensar más bien en elasticidades de medio y largo plazos, puesto que una elasticidad de impacto reflejará solo una capacidad limitada de adaptación al cambio (exagerando los esfuerzos y costes necesarios para conseguir un determinado objetivo ambiental). No obstante, especialmente con problemas ambientales de gran importancia y de difícil solución (de nuevo, el cambio climático), no solo llega con esto. Una interpretación simplista, que busque los efectos ambientales de la imposición ambiental en la mera

reducción de emisiones, puede ser incorrecta. Es fundamental, en estos casos, escoger el contrafactual adecuado (qué hubiese pasado sin el tributo ambiental) y medirlo bien. En caso contrario, impuestos muy útiles podrían ser desechados, a pesar de estar consiguiendo cambios importantes en el comportamiento respecto a la senda sin tributación.

Una cuestión muy relacionada con la vertiente de Economía Pública de estas figuras tiene que ver con la habitual afectación de su recaudación a ciertos programas de gasto, generalmente de naturaleza ambiental. Es este un asunto de naturaleza político-económica, que adelantamos en la sección anterior, muy relacionado con el marketing político pero que tiene importantes efectos de eficiencia y nuevamente sobre la propia utilidad de estos instrumentos en procesos de reforma fiscal. Siempre hemos sido muy críticos con estos planteamientos, al menos en las economías avanzadas (donde hay menores restricciones para la obtención de recursos fiscales) y separar las decisiones de ingreso y de gasto público. Quizá sea éste uno de los casos en que los economistas debemos intentar persuadir a los políticos y a la sociedad, informando sobre los problemas asociados a la afectación, no solo desde una perspectiva teórica sino también poniendo ejemplos prácticos (el sobredimensionamiento de las instalaciones descontaminadoras en ciertos países por la afectación de la recaudación ambiental).

Todo lo anterior tiene mucho que ver con el título de este apartado: la reforma fiscal verde. Este modelo reformista que monopolizó nuestro trabajo durante bastante tiempo, tanto en la descripción de sus fundamentos y operativa como en la realización de estudios empíricos para nuestro país. En realidad, la reforma fiscal verde constituye una reinterpretación del modelo reformista extensivo, que se ha venido

aplicando en los países avanzados desde hace casi treinta años. En este caso, los aumentos recaudatorios provienen fundamentalmente de la tributación energético-ambiental, por lo que su interés se multiplicó con la irrupción del problema del cambio climático. Ahora, una nueva base imponible relacionada con las emisiones de GEI, potencialmente muy grande y estable, permite la aplicación de reformas de esta naturaleza.

Mucho se ha escrito sobre la teoría del doble dividendo, que sostiene la aplicación de reformas fiscales verdes. El denominado doble dividendo “fuerte” (beneficios ambientales y fiscales positivos y simultáneos) de una reforma fiscal verde se ha demostrado más la excepción que la regla. Muchos han subrayado las dificultades teóricas para determinar su materialización, siendo ésta una razón más para la realización de estudios empíricos ad hoc. No obstante, hay un cierto consenso académico sobre la deseabilidad de reciclar, a través de una reducción de impuestos distorsionantes, los ingresos obtenidos con los instrumentos de política ambiental.

¿Tienen los tributos ambientales y las reformas fiscales verdes algún papel que jugar en un contexto recesivo como el que estamos viviendo? En un reciente trabajo (Del Río y Labandeira, 2009) exponemos que el uso de los impuestos ambientales en el marco de una reforma fiscal verde puede verse reforzado en una situación crítica como la actual. Varias son las razones para ello: la preferencia por instrumentos coste-eficientes, la bajada en los precios de los productos energéticos primarios, el interés en paquetes contracíclicos con un coste recaudatorio asumible o la deseable promoción del desarrollo y difusión de nuevas tecnologías. Todo lo precedente lleva a que una reforma fiscal verde, con impuestos ambientales y reducción de impuestos distorsionantes, sea especial-

mente útil hoy en día. Y puesto que el problema del cambio climático podrá abordarse fundamentalmente a través de un cambio tecnológico que permita la descarbonización de nuestras economías, puede ser recomendable dirigir parte de la recaudación ambiental conseguida con una reforma fiscal verde a la subvención al desarrollo y difusión de nuevas tecnologías. Sin olvidar que la tributación ambiental genera de por sí incentivos al abandono de las tecnologías y procesos contaminantes.

3. Retos y Oportunidades de la Imposición Ambiental

Nuestro recorrido se aproxima a su final y pretendemos que el cierre se centre en el recorrido de estas figuras en el futuro más próximo. Y para ello vamos a referirnos a los residuos sólidos, al transporte y a los aspectos internacionales de estas figuras. Hemos dejado fuera, conscientemente, la descripción de experiencias (en España y el mundo) o la evolución cuantitativa de estas figuras. Sería demasiado redundante y poco útil entrar, una vez más, en cuestiones ya abordadas por nosotros y por muchos otros en los últimos años.

Uno de los campos con una clara potencialidad es el de los residuos sólidos. Es evidente que nuestras sociedades multiplican, de forma recurrente, la producción de residuos y que, por ello, debemos abordar el problema antes de que no sea gestionable. La tributación puede jugar un papel aquí, más allá de la recuperación de costes por la prestación de servicio (tasas de recogida). El problema es cómo, porque será fundamental que los incentivos lleguen a los productores de residuos (algo que no ocurre con el sistema habitual de reparto de las tasas de recogida). Nuevos desarrollos tecnológicos (pesado individual de residuos) pueden aparecer en los próximos años: mientras tanto las

posibilidades se restringen al prepago del impuesto con bolsas de uso obligatorio.

No obstante, uno de los campos en donde el recorrido de la tributación ambiental es mayor es el transporte, fundamentalmente porque otros instrumentos ambientales de mercado tienen bastantes dificultades para su implantación. En este sentido, los grandes cambios que se esperan en los próximos años en la configuración del sector (irrupción del coche eléctrico y extensión de modelos híbridos) y la disponibilidad de nuevas tecnologías de localización deben llevarnos a reflexionar sobre la necesidad de un cambio radical en la tributación del transporte. Un nuevo impuesto sobre el uso de los vehículos puede perfectamente sustituir a la tributación sobre matriculación, propiedad y combustibles. Sin embargo, este cambio debería servir para situar al componente ambiental de estos tributos en una posición similar a la de los instrumentos ambientales aplicados en otros sectores. Es claro que una tributación ambiental relativamente muy alta sobre un sector no tiene sentido ni desde un punto de vista de la eficiencia económica ni de la equidad. Sin embargo, la tributación sobre el transporte no tiene objetivos exclusivamente ambientales sino que busca también la corrección de otras externalidades negativas (por ejemplo congestión), la obtención de recursos de un sector con bajas elasticidades precio o la captación de rentas del petróleo, por lo que cualquier cambio de alcance ha de considerar todas esas variables.

Y, finalmente están los desafíos que genera la internacionalización de los tributos ambientales, lo que obviamente se justifica por el creciente interés en las políticas de cambio climático. De hecho, no es descabellado afirmar que la preocupación por el cambio climático ha potenciado tremendamente el interés académico y político en la tributación ambiental frente a otras alternativas regulatorias. Esto es así porque, en presencia de incertidumbre y con las formas que se asumen de las curvas de costes

marginales de reducción de emisiones y de costes externos en este caso, son preferibles los instrumentos de precios. También porque la gestión internacional de un sistema impositivo global parece más fácil que la de mercados independientes de comercio de emisiones. Y es precisamente la existencia de un problema de tal magnitud lo que explica el interés por las reformas fiscales verdes, las preocupaciones distributivas y las interacciones, que ya nos han ocupado con anterioridad. En este caso es conveniente reflexionar sobre cómo afecta la presencia de países *free riders* a la definición y gestión de un tributo ambiental sobre un problema global. Está claro que los fenómenos de fuga de emisiones a lugares donde la regulación es más laxa reducen la efectividad y la propia razón de ser de los tributos ambientales. Es por ello necesario reflexionar sobre qué tipo de mecanismos correctores se pueden introducir en estos casos: exención de ciertos sectores intensivos en emisiones pero sujetos a competencia internacional, o creación de tarifas correctoras en frontera para aquellos productos que se importan de países sin regulación. El debate que estamos observando en Europa después de Copenhague parece conducir a instrumentos fiscales de naturaleza defensiva, lo que nos marca futuras líneas de trabajo y análisis en este campo.

Referencias

- Del Río, P. y Labandeira, X. (2009) "Climate change at times of economic crisis", Working Paper EE 05-09, FEDEA.
- Gago, A. y Labandeira, X. (1999) *La Reforma Fiscal Verde. Teoría y Práctica de los Impuestos Ambientales*. Mundi Prensa, Madrid.
- Gago, A. y Labandeira, X. (2001) "Turismo y Fiscalidad Ambiental", *Papeles de Economía Española*, 87, 179-186.
- Goulder, L. (1995) "Environmental taxation and the double dividend: a reader's guide", *International Tax and Public Finance*, 2 (2), 157-183.
- Labandeira, X. y Labeaga, J.M. (1998) "Combining Input-Output and Microsimulation to Assess the Effects of Carbon Taxation on Spanish households", *Fiscal Studies*, 20 (3), 303-318.

La imposición en los países federales: poder tributario y asignación de impuestos por niveles de gobierno

Núria Bosch Roca

Catedrática de Hacienda Pública
Instituto de Economía de Barcelona (IEB)
Universidad de Barcelona

Resumen: El objetivo del artículo es analizar cómo se distribuyen el poder tributario y los distintos tipos de impuestos entre niveles de gobierno en los países federales. Este análisis se compara con el caso español. Se constata cómo en los países federales el poder tributario es, mayoritariamente, compartido por los distintos niveles de gobierno, y cómo podemos encontrar todas las tipologías de impuestos a nivel subcentral, si bien la imposición sobre la renta de las sociedades es la que está menos descentralizada. España, si bien no es un estado propiamente federal, en líneas generales se ajusta a las características que presentan estos países en la organización fiscal territorial.

1. Introducción¹

El objetivo de este artículo es proporcionar una panorámica de cómo se asignan y distribuyen los distintos impuestos por niveles de gobierno en los países federales, así como de cuál es el poder tributario de los niveles subcentrales. Se analizan seis países federales con sectores públicos descentralizados: Alemania, Australia, Austria, Canadá, Suiza y EE.UU. Asimismo, se realiza un análisis comparativo con el caso español, ya que España, a pesar de no ser un estado constitucionalmente federal, está fuertemente descentralizada y el sistema de financiación de sus gobiernos subcentrales (comunidades autónomas y gobiernos locales) responde a un modelo de características federales.

El artículo se estructura en cinco partes, incluyendo esta introducción. La segunda parte examina el grado de descentralización de los ingresos impositivos en los países federales analizados, lo que proporciona una idea del grado de descentralización del sector público. En la tercera parte se analiza la estructura de ingresos de los niveles subcentrales de gobierno, con el fin de ver qué papel tienen los ingresos impositivos. La cuarta parte trata de cómo se asignan y se distribuyen las distintas figuras impositivas por niveles de gobierno, y el poder tributario que se atribuye a los gobiernos subcentrales. Finalmente, la quinta parte es de conclusiones.

2. Grado de descentralización fiscal de los ingresos impositivos

A la hora de analizar la financiación de los gobiernos subcentrales, es importante tener en cuenta la importancia relativa de dichos gobier-

Artículo publicado en el nº 61 de la revista "Revista Econòmica de Catalunya". *Retos del sistema fiscal*. Edita: Colegio de Economistas de Catalunya

nos. Desde un punto de vista económico, ésta se mide, generalmente, en función del peso relativo de su gasto público dentro del total del sector público. Así pues, en base a este peso podremos definir el sector público como más o menos descentralizado. No obstante, otra manera de medir el grado de descentralización es por el lado de los ingresos tributarios, aunque la medida por el lado del gasto es la forma más convencional de hacerlo. El cuadro 1, pues, muestra la distribución de los ingresos tributarios por niveles de gobierno en los países analizados y en España. A efectos del cálculo, se

consideran ingresos impositivos de los gobiernos subcentrales, tanto los impuestos como las participaciones territorializadas, aunque el grado de poder tributario de cada uno de estos instrumentos puede ser muy distinto. En el caso de un impuesto, los gobiernos subcentrales suelen tener competencias para regular parte de sus elementos. En cambio, en el caso de las participaciones territorializadas, los gobiernos subcentrales generalmente sólo disfrutan de su rendimiento, sin ningún tipo de poder tributario.

Cuadro 1. Distribución de los ingresos impositivos por niveles de gobierno
(Porcentaje sobre el total de ingresos impositivos)

	Nivel central	Nivel intermedio	Nivel local	Total
Alemania (2006)	49	38	13	100
Australia (2006)	82	15	3	100
Austria (2006)	73	10	17	100
Canadá (2006)	48	42	10	100
Suiza (2005)	46	33	21	100
EE.UU. (2000)	51	23	26	100
Media	58	27	15	100
España (2006)	53	34	13	100

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Government Finance Statistics Yearbook 2007, Washington DC.

Entre los países analizados vemos que hay dos casos, Australia y Austria, donde el grado de centralización de los ingresos impositivos es muy elevado, 82% y 73%, respectivamente. Los otros países se sitúan a más distancia de los dos anteriores, presentando un grado de descentralización de los ingresos impositivos bas-

tante considerable: EE.UU., 51%; Alemania, 49%; Canadá, 48%, y Suiza, 46%. España (53%) está por debajo de la media de estos países, pero se debe tener en cuenta que esta media está influida por los casos de Australia y Austria, que tienen una considerable centralización de los ingresos impositivos. Si se compara

el caso español con el del resto de países, se puede concluir que estamos bastante en línea con los valores que presentan estos países. Además con el nuevo modelo de financiación autonómica aprobado en el 2009, el grado de descentralización de los ingresos se ha incrementado, al aumentarse la participación de las Comunidades Autónomas en los grandes impuestos estatales (IRPF, IVA e impuestos especiales). No obstante, todavía no podemos disponer de datos estadísticos oficiales de este hecho.

3. Estructura de ingresos por niveles de gobierno

Desde un punto de vista teórico, un estado fiscalmente federal admite dos grandes alternativas de organización de la hacienda pública según exista un único sistema impositivo (de sus rendimientos se alimentan la hacienda central y las haciendas estatales y locales) o bien sistemas impositivos diferenciados entre el gobierno central y los gobiernos subcentrales. Naturalmente, cada una de estas dos grandes categorías admite, a la vez, múltiples subclasificaciones. En el caso de un único sistema impositivo, pueden establecerse fórmulas para hacer participar a los distintos niveles de gobierno en la titularidad legislativa o para compartir la competencia en materia de administración tributaria. Por su parte, la existencia de múltiples sistemas impositivos puede dar lugar a sistemas superpuestos o separados, dependiendo de que los distintos niveles de gobierno utilicen las mismas fuentes tributarias o bien establezcan una separación entre las mismas.

A la vez, la distribución de los rendimientos de un único sistema impositivo entre los distintos niveles de gobierno puede realizarse de acuerdo con un sistema de participación impositiva o

bien de subvenciones. En el primero, se atribuye a cada nivel de gobierno una parte del rendimiento del sistema impositivo en su territorio, o bien de parte de los tributos que lo integran, con o sin capacidad normativa y/o de gestión tributaria. En el segundo, todos los rendimientos son ingresados por el gobierno central, y éste los canaliza posteriormente en forma de subvenciones hacia los otros niveles de gobierno, de acuerdo con distintos criterios.

Las modalidades de subvenciones existentes admiten numerosas variantes. Convencionalmente, las subvenciones se dividen entre subvenciones de carácter general y subvenciones condicionadas, según puedan ser utilizadas libremente por el gobierno subvencionado o bien tengan que ser destinadas a finalidades de gasto específicas y predeterminadas.

Muchas veces los ingresos propios percibidos directamente por los gobiernos subcentrales son insuficientes para financiar sus necesidades de gasto. Esta situación se llama de desequilibrio vertical. Por lo tanto, el gobierno central tiene que establecer un método para transferir recursos a los gobiernos subcentrales y corregir el desequilibrio. Así pues, los ingresos de los gobiernos subcentrales dependerán, en mayor o menor medida, del gobierno central. La importancia de esta dependencia es, naturalmente, distinta según cuál sea el instrumento financiero utilizado. Las subvenciones condicionadas restringen la autonomía de gasto de los gobiernos perceptores; las subvenciones de carácter general no tienen este efecto, a pesar de que supeditan de alguna forma la hacienda del gobierno subcentral a la discrecionalidad del gobierno central; la participación en los rendimientos territoriales de los impuestos del gobierno central introduce un mayor automatismo en la percepción, aunque no permite al gobierno estatal o regional determinar su volu-

men de ingresos, que depende de los elementos tributarios controlados por el gobierno central.

El cuadro 2 pone de relieve la estructura de ingresos de los gobiernos del nivel intermedio de los países federales analizados, además del caso español. En este caso, los rendimientos de las participaciones territorializadas en impuestos se contabilizan como impuestos propiamente dichos. Así, el país donde los ingresos tributarios tienen un mayor peso es Alemania, donde representan el 71% del total de ingresos no financieros de los Länder, si bien la mayoría son participaciones impositivas territorializadas, como se explicará más adelante. Le siguen Canadá (57%), Suiza (48%) y EE.UU. (45%). Donde el peso de los impuestos es más pequeño es en Australia (31%) y Austria (30%). En el caso español los ingresos impositivos representan el 55% del total de ingresos financieros, porcentaje que, como se ha dicho antes, con el modelo de financiación autonómica del 2009, ha cambiado.

Con respecto a las subvenciones, que miden el grado de dependencia financiera, éstas incluyen tanto subvenciones de carácter general como específicas. Los países donde las subvenciones pesan más son Austria (52% del total de ingresos no financieros) y Australia (46%), coincidiendo también con los países con un menor peso de los ingresos impositivos. Suiza y EE.UU. ocupan una situación intermedia, 29% y 22%, respectivamente. En el caso de EE.UU. una buena parte de las subvenciones federales a los estados va destinada a los gobiernos locales. Donde las subvenciones tienen un peso relativo menor es en Alemania y en el Canadá, con un peso del 17% y 18%, respectivamente. Con respecto a España, se constata que el peso de las subvenciones se sitúa en la banda alta (40%) en relación a los otros países. Ahora bien, con el nuevo modelo de financiación autonómica la importancia de las subvenciones ha disminuido por el hecho de que se ha incrementado el peso relativo de los impuestos.

Cuadro 2. Estructura de ingresos del nivel intermedio de gobierno
(Porcentaje sobre el total de ingresos no financieros)

	Alemania (2006)	Australia (2006)	Austria (2006)	Canadá (2006)	Suiza (2005)	EE.UU. (2000)	España (2006)
Ingresos totales	100	100	100	100	100	100	100
Impuestos	71	31	30	57	48	45	55
Cotizaciones sociales	6	-	6	5	-	1	-
Subvenciones	17	46	52	18	29	22	40
Otros ingresos	6	23	12	20	23	32	5

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Government Finance Statistics Yearbook 2007, Washington DC.

El cuadro 3 presenta la estructura de ingresos de los gobiernos locales de los países examinados. La variación del peso relativo de los ingresos impositivos locales entre los distintos paí-

ses no es tan amplia como en el caso de los gobiernos intermedios. Donde tienen más importancia es en Austria (55%). Le siguen Suiza y EE.UU., con un 46%, Alemania (42%),

Canadá (40%) y Australia (39%). España se sitúa entre los países donde los ingresos impositivos de los gobiernos locales tienen un mayor peso (51%). Con respecto a la dependencia financiera de los gobiernos locales, allí donde dependen más de las subvenciones de

otros niveles de gobierno es en Canadá (42%) y Alemania (34%). Les siguen a más distancia EE.UU. (22%), Suiza (16%), Austria (14%) y Australia (13%). España se sitúa dentro de los países donde los gobiernos locales tienen más dependencia financiera, un 36%.

Cuadro 3. Estructura de ingresos del nivel local de gobierno
(Porcentaje sobre el total de ingresos no financieros)

	Alemania (2006)	Australia (2006)	Austria (2006)	Canadá (2006)	Suiza (2005)	EE.UU. (2000)	España (2006)
Ingresos totales	100	100	100	100	100	100	100
Impuestos	42	39	55	40	46	46	51
Cotizaciones sociales	1	-	5	-	-	-	-
Subvenciones	34	13	14	42	16	22	36
Otros ingresos	23	48	26	18	38	32	13

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Government Finance Statistics Yearbook 2007, Washington DC.

4. Poder tributario y asignación de impuestos a nivel subcentral

En la mayoría de países federales el poder tributario está compartido entre la federación y los estados. El poder tributario de los estados puede ser más o menos amplio, y la mayoría de las veces es un poder originario, es decir, no es un poder delegado de la federación. Con todo, la experiencia de los países federales demuestra que la evolución del poder tributario a lo largo de los años ha conducido a una preponderancia del poder de la federación enfrente de los estados que la forman.

El poder tributario de los gobiernos subcentrales admite muchas gradaciones. Hay tres planos en los cuales se puede tener poder tributario: a) en el normativo: capacidad legislativa para determinar total o parcialmente los elementos básicos del impuesto (base imponible,

tipo impositivo, exenciones, etc.); b) en el de los rendimientos: atribución total o parcial de los rendimientos de un impuesto; c) en el administrativo: competencias de gestión tributaria.

Asimismo, como se ha dicho antes, el modelo de financiación elegida puede basarse en una separación de fuentes impositivas entre los distintos niveles de gobierno (cada nivel disfruta en exclusiva de las fuentes impositivas que se le asignan), o en la utilización conjunta de las mismas fuentes impositivas por parte de los distintos niveles de gobierno. El análisis del sistema comparado da lugar a diversos modelos y combinaciones de los aspectos anteriores².

Otra cuestión es qué naturaleza tienen que tener los impuestos de los gobiernos subcentrales. La teoría del federalismo fiscal hace una serie de aportaciones que establecen desde el punto de

vista de la asignación de recursos y de la eficiencia cuáles son las figuras más aptas para descentralizarse. Ahora bien, en la práctica y analizando el sistema comparado se comprueba que todas las fuentes tributarias que utiliza el gobierno central se pueden también encontrar a nivel subcentral, principalmente en el nivel intermedio³.

Estados Unidos de América (EE.UU.)⁴

EN EE.UU., tanto la Federación como los estados tienen soberanía originaria. La Constitución federal explicita las competencias de la Federación, de forma que las que no figuren asignadas a ésta o prohibidas a los estados, se reservan a éstos. Así, los estados miembros poseen un poder tributario originario, no delegado del estado federal. Se trata de un poder tributario propio, que no deriva de la Constitución, aunque, como es lógico, está sometido a limitaciones. No obstante, éstas son relativamente débiles, lo que ha llevado en la práctica a configurar un sistema de superposición de impuestos, por el elevado grado de soberanía tributaria de que disfrutaban tanto la Federación como los estados. Con respecto a los gobiernos locales, como la Constitución federal no hace mención del poder fiscal de los gobiernos locales, ni prohíbe que los estados ostenten la soberanía sobre éstos, el poder fiscal local queda dentro de la competencia estatal.

En relación a la Administración tributaria, cada nivel de gobierno posee su propia administración. Ahora bien, en los últimos años han aumentado las medidas de coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Así, por ejemplo, en el caso de los estados que gravan la renta personal mediante un recargo sobre el impuesto federal, lo más frecuente es que la gestión del impuesto sea única y corresponda a

la agencia tributaria federal ("Internal Revenue Service").

El cuadro 4 muestra cómo se distribuyen los ingresos impositivos entre los distintos niveles de gobierno en EE.UU. El 83% del rendimiento del impuesto sobre la renta individual corresponde a la Federación; el 16%, a los estados y un 1%, a los gobiernos locales. Las proporciones son 87% para el Gobierno federal y 13% para los gobiernos estatales en el impuesto sobre sociedades. La imposición sobre bienes y servicios (impuestos sobre consumo y ventas) se atribuye, principalmente a los gobiernos estatales, con un 67% de su rendimiento. A la Federación le corresponde un 15% y a los gobiernos locales, un 18%. Finalmente, la imposición sobre la propiedad es esencialmente de los gobiernos locales, que recaudan el 82% de su rendimiento. El resto va a la Federación, 10%, y a los estados, 8%.

El sistema tributario descrito, con superposición de impuestos y administraciones tributarias separadas entre los niveles de gobierno, junto con la fuerte autonomía tributaria de que disfrutaban los estados, conduce a una realidad muy heterogénea entre los estados. Así por ejemplo, la imposición general sobre ventas no existe en cinco estados, el impuesto sobre la renta individual no se aplica en siete estados, y el impuesto sobre la renta de sociedades, en cinco. La consecuencia es una gran diferencia en la recaudación por cápita y presión fiscal entre los estados.

Desde un punto de vista económico se podría pensar que el sistema descrito conduce a una deficiente asignación de los recursos, y afecta a las decisiones de localización empresarial y a la distribución de la renta. No obstante, muchos estudios llegan a la conclusión de que la diver-

sidad tributaria y la competencia fiscal no son problemas importantes, ni para el desarrollo económico ni para la propia articulación del federalismo. Las razones son, en primer lugar, que estos aspectos han formado históricamente parte del sistema, que ha ido asimilándolos progresivamente, ajustándose a esta situación. En segundo lugar, existen mecanismos de coordinación fiscal que atenúan los efectos negativos (intercambio de información entre los estados y la Federación, existencia de deducciones o "tax credit", que comporta que los ciudadanos deduzcan del impuesto estatal parte de las cuotas federales, etc.)⁵.

Canadá

En el caso del Canadá, también tanto la Federación como los gobiernos intermedios (las provincias) disponen de soberanía tributaria originaria, reconocida constitucionalmente. La Constitución de 1867 limitó el poder tributario de las provincias a la imposición directa. El gobierno federal podía establecer impuestos directos o indirectos, pero en la práctica se decantó por éstos últimos en un primer tiempo. Actualmente, tanto la Federación como las provincias establecen impuestos directos e indirectos. Por lo tanto, el sistema se caracteriza por la superposición de impuestos sobre las mismas bases imponibles por parte del Gobierno federal y los gobiernos provinciales. Con respecto a los gobiernos locales, tienen una potestad subordinada, en virtud de la delegación que pueden recibir de los gobiernos provinciales⁶.

Igual que en el caso de EE.UU., en el Canadá cada nivel tiene su propia administración tributaria, si bien hay acuerdos de cooperación entre la federación y las provincias, con respecto a la administración del impuesto de renta y de sociedades. La Agencia Tributaria Federal gestio-

na gratuitamente los impuestos provinciales sobre la renta personal y de sociedades que tengan una razonable similitud con los impuestos federales, esencialmente en el número de tramos de la tarifa y tipo de deducciones. A medida que va aumentando la disparidad entre la estructura impositiva provincial y federal, la Agencia Tributaria Federal va cobrando un porcentaje creciente del coste de gestión del impuesto. Hay excepciones a estos acuerdos de colaboración, como el caso del Québec que se administra sus propios impuestos sobre la renta personal y de sociedades, y los casos de Ontario y Alberta, que se administran el impuesto de sociedades. Estos acuerdos de colaboración han reducido considerablemente los costes de cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte del contribuyente⁷.

Con respecto al reparto de los ingresos tributarios entre los distintos niveles de gobierno, se constata cómo la imposición sobre la renta, ya sea individual o de sociedades, recae principalmente sobre la Federación (cuadro 4). El 61% del rendimiento del impuesto sobre la renta individual va a parar a manos del Gobierno federal, y el 39% restante, a las provincias. En el impuesto sobre la renta de las sociedades, los porcentajes son 65% y 35%, respectivamente. En cambio, las provincias reciben un mayor porcentaje de ingresos de los impuestos sobre bienes y servicios que la Federación, el 60% frente al 39%. A nivel local, los gobiernos se alimentan básicamente de la imposición sobre la propiedad, correspondiendo el 80% de su rendimiento a los gobiernos locales.

Suiza

En Suiza tanto el nivel cantonal (intermedio) como el federal poseen soberanía fiscal. No obstante, debido a su origen confederal, el nivel

federal dispone solamente de la soberanía que le atribuye la Constitución federal, soberanía transferida en su momento por los cantones a la Confederación. Por su parte, según el artículo 3 de la Constitución federal, los cantones son soberanos si su soberanía no está limitada por la Constitución federal. Así, los cantones pueden exigir los tributos que quieran, limitándose únicamente su potestad legislativa por dicho artículo 3 y por ciertas disposiciones que figuran en las propias constituciones cantonales. En cambio, el Gobierno central sólo puede exigir los tributos que figuran en la Constitución federal⁸. La realidad es que el nivel central y el cantonal disfrutan de una gran independencia, lo que ha llevado a un sistema de superposición de impuestos en que los distintos niveles acuden a las mismas fuentes impositivas. Se trata de un sistema mixto de separación y superposición de impuestos. En su inicio, el principio inspirador era, como en el Canadá, reservar los impuestos indirectos a la Confederación y los directos, a los cantones. Actualmente, ambos niveles de gobierno establecen impuestos directos e indirectos. Bajo este sistema, los gobiernos locales suizos disfrutaban también de un destacado papel dentro de su sistema tributario, a pesar de no poseer soberanía tributaria originaria, sino derivada de la cantonal.

En Suiza si bien existe una administración tributaria para cada nivel de gobierno, no hay una separación completa entre los mismos, sino que la cooperación intergubernamental es una nota a destacar en este campo. Hay que subrayar que la administración del impuesto sobre la renta federal corresponde a los cantones, que lo administran conjuntamente con el cantonal.

El cuadro 4 muestra la distribución de impuestos por niveles de gobierno en Suiza. Si bien se

constata que hay superposición de impuestos, ya que podemos encontrar los mismos impuestos en el Gobierno central y en los cantones, hay una cierta separación de fuentes que proviene del origen de la Federación, como se ha explicado más arriba. Así, la mayor parte del impuesto sobre la renta individual corresponde a los cantones, el 45% de su rendimiento, y sólo el 23% va al Gobierno central. Hay que destacar que los gobiernos locales reciben el 32% restante del rendimiento del impuesto sobre la renta. También la imposición sobre la propiedad corresponde básicamente a los gobiernos subcentrales, que se reparte un 19% para la Federación, un 51% para los cantones y un 30% para los gobiernos locales. La imposición indirecta, sin embargo, está básicamente en manos de la Federación, que recibe el 92% del rendimiento de la imposición sobre bienes y servicios.

Australia

A diferencia de los modelos tributarios anteriores, Australia es un ejemplo de separación de impuestos entre niveles de gobierno. Las distintas figuras son otorgadas a un nivel de gobierno en concreto con exclusión de los otros. Eso ha llevado a una fuerte centralización de impuestos, tal y como ya se ha puesto de manifiesto en el cuadro 1, aunque la Constitución federal aparentemente deja a los estados con unos poderes tributarios concurrentes, y quedan sólo excluidos de los impuestos sobre aduanas y consumos específicos. Con respecto a la gestión tributaria, cada nivel se administra sus impuestos.

Según el cuadro 4, la totalidad de la imposición sobre la renta, ya sea individual o de sociedades, corresponde a la Federación. También la mayor parte (el 82% del rendimiento) de la

imposición sobre bienes y salarios va a parar a la Federación. El 18% restante va a los estados, y consiste en un impuesto sobre los vehículos a motor (matriculación y circulación). Los estados tienen básicamente la imposición sobre salarios (97% de su rendimiento) y sobre la propiedad (66%). La imposición local está basada exclusivamente en un impuesto sobre la propiedad inmobiliaria.

Alemania

La reforma constitucional de 1969 otorgó mayores competencias en soberanía tributaria al Bund en detrimento de los Länder y municipios. El Bund tiene poder legislativo exclusivo en aduanas y monopolios, y competencias legislativas concurrentes con los Länder en determinadas materias, pero al no estar enumeradas explícitamente en la Constitución, se da en el Bund competencia preferente sobre toda materia tributaria. Así, a los Länder les queda un poder legislativo exclusivo de tipo muy residual, limitado a impuestos sobre consumo y lujos de ámbito local, pues una vez el Bund ha hecho uso de su competencia legislativa, los Länder no pueden ejercer la suya.

A pesar de que la situación descrita parece negar autonomía tributaria a los Länder, éstos intervienen directamente, a través del Bundesrat (cámara alta), en las leyes impositivas, aunque no puede haber diferencias de carga fiscal entre los Länder. En concreto, el artículo 105.3 de la Ley Fundamental dice que las leyes federales sobre impuestos, con un rendimiento que corresponde total o parcialmente a los Länder o a los municipios, requieren la aprobación del Bundesrat.

Si la soberanía legislativa está en manos primordialmente del Bund, el poder sobre los ren-

dimientos impositivos está mucho más repartido. El sistema alemán es un sistema claro de participación impositiva (“tax-sharing”). Los distintos niveles de gobierno participan de los rendimientos que generan en su territorio los impuestos de un único sistema impositivo. En el caso del impuesto de renta individual, un 42,5% de su rendimiento se lo queda la Federación, otro 42,5% los Länder, y el 15% restante los gobiernos locales. La territorialización de la recaudación impositiva se hace básicamente en función de donde se genera el impuesto. En el impuesto sobre la renta de sociedades, la Federación y los Länder se reparten a medias su rendimiento. El otro impuesto participado por los tres niveles de gobierno es el IVA. Desde el 2002, el 5,63% de su rendimiento corresponde a la Federación para la financiación del fondo de garantía de las pensiones públicas. Del 94,37% restante, el 2,2% va a parar a los gobiernos locales, y el resto (97,80%) se reparte entre la Federación (50,40%) y los Länder (49,60%). El reparto de lo que les toca a los Länder se hace en un 75% según la población de cada Land y el 25% restante según la capacidad fiscal, ligado a la nivelación fiscal horizontal.

Asimismo, hay una serie de impuestos que son propios de cada nivel de gobierno. La Federación tiene impuestos sobre consumos especiales; los Länder sobre el patrimonio neto, sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales, cerveza, vehículos de motor y juego; y finalmente los gobiernos locales tienen la imposición sobre la propiedad inmobiliaria y el impuesto sobre actividades económicas. En el cuadro 4 se muestra la distribución de los rendimientos de las distintas fuentes impositivas por niveles de gobierno.

En cuanto a la Administración tributaria, el principio organizativo que tienen es el de la separación de tareas administrativas por figuras impositivas y la colaboración entre las tres administraciones, sin que exista correlación entre la gestión de un tributo y el derecho a percibir su recaudación. Así, por ejemplo, la Federación gestiona por cuenta de los Länder el impuesto sobre la cerveza. La gestión de los impuestos participados corresponde a los Länder⁹.

Austria

En Austria el poder tributario está muy centralizado. La capacidad legislativa sobre todos los impuestos corresponde al Bund. Pero, en cambio, hay un reparto del rendimiento de todos los impuestos fundamentales entre los tres niveles de gobierno (Bund, Länder y gobiernos locales). El sistema austríaco es como el alemán, una combinación de participación impositiva ("tax-sharing") y separación de impuestos por niveles de gobierno, aunque el peso de los impuestos propios es muy pequeño. El sistema de participación impositiva comporta un complejo proceso de negociación entre los tres niveles de gobierno, que finaliza con un acuerdo que se aprueba en el Parlamento federal, y que suele comprender periodos de cuatro años.

El cuadro 4 muestra cómo la mayor parte de los rendimientos de las diversas fuentes impositivas van a parar a la Federación, salvo la imposición sobre la propiedad que va mayoritariamente a los gobiernos locales. Ahora bien, todos los niveles de gobierno participan de todas las figuras impositivas. Dentro de cada nivel de gobierno, la atribución de los rendimientos a cada unidad de gobierno no se realiza en todos los casos exclusivamente en función de la procedencia territorial de los recur-

sos. Este sistema es el utilizado por la distribución del impuesto de renta, el impuesto sobre las rentas del capital, el impuesto sobre sucesiones y los impuestos sobre vehículos de motor. Para los otros casos, se utilizan otros criterios, como la población.

España

En el caso español el poder tributario lo ostenta el Gobierno central. No obstante, las Comunidades Autónomas disfrutan de un cierto poder tributario sobre algunos de los tributos que el Estado les ha cedido. Eso mismo pasa con las corporaciones locales, si bien su poder tributario es más reducido que el de las Comunidades Autónomas. Por lo tanto, a efectos prácticos, en el caso de España podemos hablar de un poder tributario compartido entre los tres niveles de gobierno.

Con respecto al reparto de las diversas tipologías de impuestos entre los tres niveles de gobierno (cuadro 4), los gobiernos subcentrales españoles no presentan particularidades en relación a los otros países estudiados.

La administración de los impuestos está bastante centralizada. Los grandes impuestos están administrados todos por el Estado. Las Comunidades Autónomas sólo administran algunos de los impuestos cuyos rendimientos les ha cedido totalmente el Estado. Son: el impuesto sobre sucesiones y donaciones, el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y los tributos sobre el juego. En el caso de los impuestos municipales, la administración corresponde a los gobiernos municipales o, en algunos casos, a las diputaciones provinciales, que actúan en nombre de los municipios.

Cuadro 4. Participación de los distintos niveles de gobierno en los ingresos impositivos
(Porcentaje sobre el total del rendimiento de cada impuesto)

	Alemania (2006)			Australia (2006)			Austria (2006)		
	Gobierno central	Gobierno intermedio	Gobierno local	Gobierno central	Gobierno intermedio	Gobierno local	Gobierno central	Gobierno intermedio	Gobierno local
Impuestos sobre la renta	41	38	21	100			76	12	12
-s/ la renta individual	45	42	13	100			76	12	12
-s/ la renta de sociedades	52	47	1	100			75	13	12
Impuestos sobre salarios				3	97		64	4	36
Impuestos sobre la propiedad		52	48			34	19	4	77
Impuestos sobre bienes y servicios	63	35	2	82	18		75	11	14
Otros impuestos				100			100		
Total impuestos	49	38	13	82	15	3	73	11	17
	Canadá (2006)			Suiza (2005)			EE.UU. (2000)		
	Gobierno central	Gobierno intermedio	Gobierno local	Gobierno central	Gobierno intermedio	Gobierno local	Gobierno central	Gobierno intermedio	Gobierno local
Impuestos sobre la renta	63	37		27	43	30	83	16	1
-s/ la renta individual	61	39		23	45	32	83	16	1
-s/ la renta de sociedades	65	35		41	39	20	87	13	
Impuestos sobre salarios		100							
Impuestos sobre la propiedad		20	80	19	51	30	10	8	82
Impuestos sobre bienes y servicios	39	60	1	92	8		15	67	18
Otros impuestos	70		30	100	0	0			
Total impuestos	48	42	10	46	33	21	87	25	13
							60		15
	España (2004)								
	Gobierno central	Gobierno intermedio	Gobierno local						
Impuestos sobre la renta	72	22	6						
-s/ la renta individual	60	33	7						
-s/ la renta de sociedades	95	1	4						
Impuestos sobre salarios									
Impuestos sobre la propiedad	1	66	33						
Impuestos sobre bienes y servicios	48	36	16						
Otros impuestos									
Total impuestos	53	33	14						

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Government Finance Statistics Yearbook 2007, Washington DC.

5. Conclusiones

- El país más centralizado en materia tributaria es Australia (82%) y el menos Suiza (46%). La media se sitúa en un 60%. En España los ingresos tributarios centrales representan el 57% del total. Por lo tanto se sitúa en la media, pero hay que tener en cuenta que esta media está influida por los casos de Australia y Austria, con un elevado grado de centralización de los ingresos. Si prescindimos de estos dos países, el grado de centralización de los ingresos tributarios en España es superior a Alemania, Canadá, Suiza y EE.UU. Además, ya se ha dicho antes que el modelo de financiación autonómica aprobado en el 2009 aumenta esta descentralización.
- La estructura de financiación de los gobiernos intermedios entre los países analizados también presenta diferencias, básicamente por el mayor o menor peso que tienen los ingresos impositivos y las subvenciones. Cuánto más peso tengan las subvenciones dentro de los ingresos no financieros de los gobiernos subcentrales, mayor será su dependencia financiera con respecto al gobierno central. Lógicamente, en el caso de los países con más centralización de los ingresos impositivos más peso tendrán las subvenciones en la financiación subcentral, ya que tienen que corregir el desequilibrio vertical existente. Australia y Austria son los países con más dependencia financiera, así las subvenciones representan el 48% y 55%, respectivamente, de los ingresos no financieros de los gobiernos intermedios. Donde pesan menos es en Alemania y en el Canadá (17% ambos países). En Suiza y EE.UU. tienen un peso del 32% y 22%, respectivamente.
- La comparación con la financiación de las Comunidades Autónomas constata que España todavía mantiene un grado considera-

ble de dependencia financiera con respecto al Gobierno central, ya que las subvenciones representan el 43% de los ingresos no financieros autonómicos. En el modelo de financiación autonómica aprobado en el 2009 se rebaja sustancialmente la dependencia financiera de las Comunidades Autónomas respecto del Gobierno central. Así se incrementa la participación en el rendimiento del IRPF del 33% al 50%, en el IVA del 35% al 50%, y en los impuestos especiales del 40% al 58%.

- La teoría dice que un estado fiscalmente federal admite dos grandes alternativas de organización de la hacienda pública según exista un único sistema impositivo (de sus rendimientos se alimentan la hacienda central y las haciendas estatales y locales a partir de participaciones territorializadas en los impuestos) o sistemas impositivos diferenciados entre el gobierno central y los gobiernos subcentrales (lo cual puede dar lugar a sistemas superpuestos o separados, según los distintos niveles de gobierno utilicen las mismas fuentes tributarias o bien establezcan una separación entre las mismas). En la práctica ninguno de estos sistemas existe de forma genuina, sino que en algunos casos prevalece más uno que el otro, o se dan sistemas mixtos. Se decantan hacia la primera modalidad los casos de Alemania y Austria, y hacia la segunda, con sistemas mixtos de superposición y separación de impuestos, Canadá, Suiza y EE.UU. Australia es el caso más claro de separación de fuentes impositivas entre los distintos niveles de gobierno. El caso español es un sistema parecido al alemán porque los grandes impuestos tienen el rendimiento compartido entre el Estado y, mayoritariamente, las Comunidades Autónomas y, en menor medida, las corporaciones locales. Pero a la vez encontramos también características de separación de im-

puestos entre los distintos niveles de gobierno.

- El poder tributario, entendido como la capacidad legislativa para poder determinar total o parcialmente los elementos básicos de un impuesto, en los países federales analizados está compartido entre la federación y los estados, en mayor o menor grado, y la mayoría de las veces es un poder originario, es decir, no es un poder delegado de la federación. Con todo, la experiencia de los países federales demuestra que la evolución del poder tributario a lo largo de los años ha llevado a una preponderancia del poder de la federación frente a los estados que la forman. Los países con un poder tributario por parte de los gobiernos intermedios más elevado son EE.UU. y Suiza, seguidos inmediatamente por el Canadá. El poder tributario de los Länder en Alemania y Austria es débil, ya que su sistema de financiación se basa en participaciones territorializadas en los principales impuestos, siendo la capacidad normativa de los mismos competencia federal. No obstante, en el caso alemán, a través del Bundesrat (cámara alta), los Länder pueden influir en las decisiones fiscales que toma la Federación. También Australia es un caso donde los gobiernos estatales tienen un poder tributario muy reducido. Con respecto a los gobiernos locales, en la mayoría de países analizados tienen un poder tributario subordinado al nivel intermedio de gobierno. En el caso de España podemos decir que, a pesar de no ser un país federal y que es el Estado quien ostenta el poder tributario, en la práctica el poder tributario está compartido entre los tres niveles de gobierno, mayoritariamente por el autonómico.
- Los modelos de organización de la administración tributaria también varían entre los dis-

tintos países. Allí donde hay más separación entre la administración tributaria federal y la de los estados es en Australia y en EE.UU., si bien en este último caso se han establecido algunos acuerdos de cooperación entre los estados y la Federación. También se distinguen por la cooperación entre la Federación y los gobiernos intermedios en materia de administración tributaria Suiza y Canadá. En éste último, la Agencia Tributaria Federal gestiona gratuitamente los impuestos provinciales sobre la renta personal y de sociedades que tengan una razonable similitud con los impuestos federales. En líneas generales, se puede concluir que la tendencia observada en todos los países es el establecimiento de fórmulas de coordinación y cooperación con la finalidad de armonizar los impuestos entre los distintos niveles de gobierno y evitar costes de administración y cumplimiento de las obligaciones tributarias.

- En España la administración tributaria está muy centralizada si se compara con la de estos países. Las Comunidades Autónomas no participan en la gestión de ninguno de los impuestos cedidos parcialmente, ni en la gestión de algunos de los cedidos totalmente. Eso es un problema para las Comunidades, ya que no tienen información sobre los impuestos en que participan, y en algunos, como en el del IRPF, les dificulta poder ejercer la capacidad normativa que tienen sobre los mismos. Por ejemplo, en el IRPF si quieren poner una deducción en la cuota, tienen dificultades para saber las consecuencias de la medida sobre la recaudación del impuesto. El nuevo Estatuto de Cataluña da un paso adelante en la gestión tributaria. Crea la Agencia Tributaria de Cataluña, que gestionará todos los tributos propios de la Generalitat y los tributos cedidos totalmente. Asimismo, esta agencia formará un consorcio paritario con la

agencia estatal de administración tributaria para gestionar, según su naturaleza, el resto de impuestos que se recauden en Cataluña. Además se crea "la ventanilla única", es decir, los contribuyentes podrán acudir a cualquiera de las dos agencias para hacer cualquier gestión tributaria.

- La tipología de impuestos que se puede encontrar a nivel subcentral es muy variada. De hecho, se pueden encontrar las mismas fuentes impositivas que a nivel central cuando se trata del nivel intermedio de gobierno. En el caso de los gobiernos locales, es poco frecuente encontrar impuestos que graben la renta de las sociedades, a no ser que sean participaciones territorializadas. Si bien en EE.UU. hay algunos gobiernos locales que graban rentas de sociedades. También los impuestos sobre las ventas no son muy frecuentes a nivel local, salvo el caso de EE.UU. La imposición que está más descentralizada es la que graba la propiedad inmueble, ya que mayoritariamente está en manos de los gobiernos locales. En este sentido, los gobiernos subcentrales españoles no presentan particularidades. Así pues, salvo el impuesto de sociedades que está totalmente en manos del Estado, el resto de impuestos están más o menos descentralizados.

⁷ Véase Giménez (2003), págs. 205-207.

⁸ Véase Bosch (1986).

⁹ Véase Giménez (2003), págs. 258-259.

Bibliografía

- Bosch, N. (1986), "La imposición local sobre la renta a través del análisis comparado", *Hacienda Pública Española*, nº. 101, págs. 307-328.
- Bosch, N. (2006), "El finançament dels governs subcentrales en els països federals", *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 3, págs. 87-120.
- Committee of the Regions (2001): *Regional and Local Government in the European Union. Responsibilities and Resources*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Giménez, A. (2003): *Federalismo fiscal. Teoría y práctica*, València: Ed. Tirant lo Blanch.
- Goodspeed, T.J. (2004): "Sub-National Public Finance in the United States", *Workshop on Local Public Finance in Federal Countries*, Santiago de Compostela, 29 de octubre de 2004.
- McLure, C.E. (Ed.) (1983): *Tax Assignment in Federal Countries*, Canberra: Australian National University.
- Solé-Vilanova, J. (1990): "El finançament de les províncies del Canadà: un exemple d'autonomia tributària", *Nota d'Economia*, nº. 37, págs. 41-68.

Notas

¹ Este artículo se basa en Bosch (2006).

² Para un análisis más detallado del sistema comparado Véase Committee of the Regions (2001) y Giménez (2003).

³ Véase McLure (1983).

⁴ Goodspeed (2004).

⁵ Véase Giménez (2003), págs. 145-146.

⁶ Solé-Vilanova (1990).

La lucha contra los paraísos fiscales

Francesc Barnadas Molins

Doctor en Economía

Universidad de Barcelona

Resumen: Los *paraísos fiscales* han tenido en los últimos años un crecimiento importante de sus sectores financieros, con los consecuentes beneficios para sus economías. Este crecimiento tiene su origen en una actividad basada en el secreto bancario y en vehicular instrumentos jurídicos que permitan garantizar el anonimato de los titulares de las inversiones por motivos fundamentalmente tributarios. Esta situación ha representado un importante perjuicio para las recaudaciones tributarias de otros estados, donde se aplican impuestos con tipos de gravamen elevados. La globalización económica ha traído que deslocalizar las inversiones sea cada día más fácil y más económico y, en consecuencia, las inversiones de los factores móviles, como el capital, hoy se encuentran desfiscalizados, hecho que representa, además de la pérdida de recaudación, una vulneración del principios de justicia y de equidad que tiene que presidir todo modelo tributario. La solución a este problema no está en manos de un solo estado, sino que requiere unas acciones coordinadas por parte de todos los territorios en el campo del intercambio de información y hacer que los *paraísos fiscales* cooperen en este ámbito.

Este problema ha sido abordado desde el año 2000 por la OCDE, la ONU y el FMI, pero sus avances han sido más bien escasos. Sin embargo, la crisis financiera del año 2008 ha reclamado de forma urgente, unánime y contundente la necesidad de poner una solución inmediata al problema, para evitar más pérdidas recaudatorias. En este sentido, se ha exigido a los *paraísos fiscales* la firma de convenios de intercambio de información en materia tributaria, conforme al modelo propuesto por la OCDE. Esta información que hoy se pide, es a demanda concreta y motivada. Es posible que en el futuro esta exigencia sea más amplia y llegue incluso al suministro automático de información.

1. La situación actual de los paraísos fiscales ante el proceso de globalización

De acuerdo con las estimaciones del Fondo Monetario Internacional, en las jurisdicciones denominadas *off shore* se localizan inversiones de capital que superan los cinco trillones de dólares USA. Es evidente que todo este dinero no está físicamente en estas jurisdicciones de baja tributación sino que está invertido en territorios productivos, donde normalmente imperan sistemas fiscales avanzados y gravosos. Lo que pasa es que estos recursos permanecen en estas jurisdicciones, porque permiten esconder o maquillar la identidad de los beneficiarios finales de las inversiones mediante formas jurídicas creadas con esta finalidad¹. Esta situación supone un doble efecto: por una parte, la reducción de la recaudación de los impuestos en los territorios donde residen los beneficiarios efectivos de las inversiones y, por otra, la genera-

Artículo publicado en el nº 61 de la revista "Revista Econòmica de Catalunya". *Retos del sistema fiscal*. Edita: Colegio de Economistas de Catalunya

ción en las jurisdicciones de baja tributación de importantes beneficios procedentes de las actividades financieras, que son totalmente artificiales y no responden a una actividad económica real del territorio², actividad que cuando menos resulta moralmente cuestionable dado que procede de un negocio cuya base consiste en ofrecer el anonimato a los inversionistas o el mantenimiento de un secreto bancario, en perjuicio de otras jurisdicciones. Ésta es la cuestión de fondo que se plantea en la lucha contra los paraísos fiscales y que hay que analizar con detalle.

No cabe duda de que el proceso de globalización de las economías que hemos vivido en los últimos años ha activado al mismo tiempo un proceso de deslocalización de las inversiones por motivos fundamentalmente tributarios y financieros. De hecho, nadie cuestiona que la globalización abarata y hace más fácil deslocalizar las inversiones para conseguir una mayor rentabilidad a costa de una desfiscalización de las mismas. Para alcanzar este objetivo es necesario, pero, contar con jurisdicciones, cuya legislación garantice no tener que soportar grandes tributos y, a la vez, esconder o maquillar la identidad de sus titulares o beneficiarios finales. Como decíamos, el proceso de globalización ha incentivado en los últimos años la demanda de los inversores para deslocalizar y ha llevado a que los territorios de baja tributación desarrollen instrumentos jurídicos para ofertar las herramientas y prácticas financieras necesarias para alcanzar los objetivos demandados, llevándolos a extremos que dentro del contexto del reparto internacional de la riqueza pueden resultar cuestionables, en la medida en que aportan unos importantes beneficios a las jurisdicciones de baja tributación en perjuicio de las otras administraciones, por la pérdida de impuestos que la deslocalización de las inversiones les supone.

Justo es decir, sin embargo, que dentro de este contexto muchas jurisdicciones han sido muy permisivas con esta situación, dado que, por diversos motivos, ya les ha interesado. Éste sería el caso de los EE.UU. bajo el mandato de G. Bush, donde la lucha contra los territorios de baja tributación fue aparcada o ralentizada durante mucho tiempo. O también los casos dentro de la propia Unión Europea, del Reino Unido, Austria, Bélgica o Luxemburgo, países que han puesto siempre obstáculos al proceso de armonización tributaria y de intercambio de información, o también el caso de Suiza, dado el beneficio que les supone para sus respectivas economías, que obtienen importantes ingresos del sector financiero, procedentes de actividades y de inversiones que tienen un claro origen en la deslocalización.

Sin embargo, el escenario ha cambiado de forma radical a partir de la crisis financiera del mes de agosto de 2008, que ha modificado claramente las reglas del juego. Hasta la fecha imperaba una competitividad en el ámbito tributario entre todos los territorios, donde las jurisdicciones de baja tributación encontraron su nicho de mercado en el desarrollo de actividades financieras con el objetivo de cumplir con la deslocalización. La crisis financiera ha puesto en alerta a las administraciones de los territorios con una fiscalidad menos competitiva, reclamando una necesidad clara de coordinación entre ellas, con el fin de evitar más pérdidas en los recursos públicos. Con esta finalidad se busca la implicación de las instituciones supranacionales a fin de que abanderen este proceso de coordinación y se inste por el abandono de la competencia fiscal cuando resulte perjudicial. A partir de este momento, se crea un frente común en contra de los paraísos fiscales, y se les exige una cooperación inmediata en materia de intercambio de información. Y eso

se hace de forma coordinada entre todas las administraciones y para todos los territorios.

Justo es decir que el Comité de Asuntos fiscales de la OCDE ya empezó a trabajar en el año 1998 sobre los efectos perniciosos de esta competitividad fiscal y el papel de los paraísos fiscales, estableciendo unos criterios para la identificación de los mismos. Sin embargo, sus resultados prácticos han sido totalmente insuficientes, dado que hasta ahora no ha habido un interés muy claro por parte de todas las administraciones en seguir las pautas dadas por la OCDE de coordinación entre las distintas soberanías. De hecho, aquél fue el primer paso por la lucha contra los territorios de baja tributación y su publicación inició un intenso debate con las distintas soberanías afectadas, pero sus efectos no se empezaron a ver hasta el año 2004.

Como hemos dicho, la aparición de la crisis financiera (año 2008) y los efectos de la misma han supuesto un cambio radical de la situación descrita. La rápida pérdida de recursos públicos, la aparición de las drásticas tensiones financieras en los mercados de capitales y la puesta en escena de la posible insolvencia de los sistemas financieros ha reclamado una clara necesidad de coordinación entre todos los estados y, en concreto, entre las diferentes administraciones tributarias con el fin de hacer un frente común ante la situación creada y tratar de garantizar que los recursos públicos no disminuyan por razón de la deslocalización, o dicho de otra forma, hacer un frente común por la lucha contra los paraísos fiscales. Reflejos de estas acciones quedaron patentes en la cumbre de Londres del 2 de abril, y en la cumbre de Pittsburgh del 24 de septiembre, ambas en el 2009, donde se exigió de los paraísos fiscales la firma de un mínimo de doce convenios de intercambio de información con otros territorios,

de acuerdo con el modelo y contenido de la OCDE, para no salir en la *lista negra de las jurisdicciones no cooperativas* de la OCDE. Los territorios que no tuvieran firmados este número de convenios en el mes de marzo de 2010 serían objeto de sanciones y medidas coordinadas por parte de todos los estados. Sobre esta cuestión volveremos más adelante.

Por otra parte, dentro de la Unión Europea el eje *Merkel - Sarkozy* ha liderado y está liderando con el fin de establecer acciones coordinadas en contra de estas jurisdicciones. Ejemplo de estas acciones han sido las demandas de información de Alemania en Liechtenstein, la revisión del alcance de la Directiva sobre la fiscalidad del ahorro, las propuestas de acuerdo entre la CEE y Liechtenstein o Suiza para el intercambio de información, la presión de Francia en Mónaco y en Andorra para la firma de los convenios para el intercambio de información o, en otro contexto, las presiones que ha sufrido Suiza con el IRS americano, que han derivado en la entrega de datos bancarios de personas residentes en los EE.UU. al amparo del artículo 26 del convenio Suiza-EE.UU. o también la presión de la OCDE para la firma de los convenios de intercambio de información entre Andorra, Mónaco, San Marino y los diferentes estados de la UE, entre otros.

Como conclusión de todas estas actuaciones, queda claro que en el campo de los impuestos directos éstos tienen el punto de conexión con la residencia de las personas, de manera tal que los residentes en un estado tienen que tributar en el territorio donde residen por toda la renta mundial que obtienen. Y en este orden de cosas, no hay motivo válido por el cual todas las jurisdicciones no tengan que cooperar con las otras administraciones en materia del intercambio de información para hacer posible la aplica-

ción correcta del gravamen que gira bajo el principio de la *renta mundial*.

En este sentido, las instituciones supranacionales ya hace tiempo que trabajan para hacer posible este asunto. Es el caso de la OCDE, que preparó un modelo de acuerdo internacional para el intercambio de información (TIEA)³ y que ha sido el instrumento mediante el cual se ha exigido a los territorios de baja tributación su adhesión y firma con el fin de que accedan a dar información en materia tributaria, información que afecta de forma muy especial al suministro de datos bancarios⁴. Este instrumento ha obligado a algunos estados a modificar las respectivas legislaciones internas de los territorios de baja tributación que tenían el secreto bancario protegido por ley o, también en algunos casos, por las respectivas normas constitucionales. Acto seguido, analizaremos todo este conjunto de actuaciones en contra de estos territorios.

2. El sentido de los paraísos, su identificación y el inicio de la lucha contra ellos (OCDE, 1998)

No ha habido a lo largo de los últimos años una definición estandarizada de paraíso fiscal. En términos generales, podemos decir que el concepto de paraíso fiscal se asocia a aquellos territorios que presentan unas ventajas que supongan una reducción impositiva por las rentas o patrimonios que pertenezcan a personas que residan en otras jurisdicciones y, a la vez, garanticen un cierto nivel de confidencialidad respecto a la identidad de su beneficiario. Estas condiciones llevan a que un estado con un sistema fiscal con altos tipos impositivos que aplique determinados incentivos fiscales selectivos, consiga que una renta o un tipo de inversión concreto no tribute de forma efectiva⁵. Esta situación por si misma no tiene que ser

determinante de la condición de paraíso fiscal, aunque suponga una competencia *desleal* en el marco de la fiscalidad internacional. Sin embargo, se tiene que respetar que cada territorio establezca su fiscalidad de acuerdo con los objetivos de política económica que crea convenientes, valorando esmeradamente los efectos que comportan los incentivos selectivos que tienen como único objetivo captar inversiones por motivos exclusivamente fiscales. Lo que realmente se pide en el contexto internacional es una cooperación en el campo del intercambio de información, de forma que este intercambio de información permita aplicar los principios de tributación en residencia sobre la base de la *renta mundial*. Ante esta complejidad, a la vez que calificar qué territorios son o no paraíso fiscal, se ha optado por considerar que el criterio fundamental se da cuando un territorio tiene nula o baja tributación y al mismo tiempo no intercambia información (criterio de *falta de transparencia*) con respecto al beneficiario final de las rentas o rendimientos de las inversiones⁶.

Como ya hemos dicho antes, los efectos de la globalización han comportado un incremento considerable de las relaciones económicas entre los diferentes territorios. En consecuencia, las inversiones se han ido localizando en aquellas jurisdicciones donde su rentabilidad ha resultado más elevada. En este sentido, no hay duda de que el factor fiscal se convierte en determinante de la rentabilidad final de las inversiones. Así, mientras que las relaciones económicas se van internacionalizando, las posturas tributarias se mantienen retenidas dentro de los límites territoriales que las mismas determinan, es decir, las normas fiscales sólo son de aplicación dentro de la soberanía de la que emanan, aspecto que plantea y ha planteado ciertos problemas en su aplicación a nivel mundial. Este conflicto sucede cuando los resi-

denes en un territorio resultan grabados por su renta mundial, ya que si parte de sus rentas se sitúan en lugares donde no se pagan impuestos y no hay forma de intercambiar información, estas rentas quedan desfiscalizadas. La inclusión en el gravamen personal dependerá exclusivamente del propio contribuyente. Sólo a través de una coordinación entre las diferentes administraciones en materia de intercambio de información puede garantizar una correcta aplicación de los tributos. No obstante, el interés individual de cada estado para convertirse en receptor de inversiones había llevado a una competencia en materia tributaria y a una total desfiscalización de los factores más móviles de las economías. Hasta hoy, podemos afirmar que las rentas del capital que se obtienen o generan en territorio distinto a aquél donde reside su beneficiario no tributan, y éste es el aspecto que se tiene que cambiar de forma radical y urgente. De hecho, éste es el objetivo que se han impuesto las organizaciones supranacionales⁷ y que se resume en establecer mecanismos de asistencia administrativa y de coordinación entre las administraciones de los diferentes territorios, y que se centra en pedir *–o exigir–* la colaboración de los territorios *–paraísos fiscales–* que han estado actuando como receptores de inversiones por los motivos antes apuntados.

En este orden de cosas la OCDE ha centrado el debate en el intercambio de información y la lucha contra los territorios definidos como paraísos fiscales. Sin embargo, resulta fundamental diferenciar dos situaciones bien distintas. Por una parte, tenemos aquellos territorios que han tenido un nivel muy bajo de imposición o incluso ha sido inexistente, pero que nunca han adoptado medidas de competencia fiscal o centradas en captar inversiones. Y por otra parte, hay otros territorios que teniendo un sistema tributario desarrollado, han diseñado medidas o incentivos selectivos para captar

inversiones exteriores a cambio de no aplicar imposición alguna. Así, mientras los primeros no han hecho nada especial para convertirse en territorios de baja tributación, los segundos han tomado una conducta activa con el fin de captar inversiones y llegar a ser atractivos para los inversores extranjeros. Esta diferencia es fundamental a la hora de valorar las medidas que en la actualidad se proponen en contra de los territorios de baja tributación. Y decimos que es fundamental porque tiene en cuenta el hecho de que los primeros territorios no han actuado de forma activa para convertirse en paraísos fiscales, sino que se han limitado a no desarrollar ciertos tributos, por no tener necesidad. El caso es que las particularidades de estos territorios los han convertido en lugares de destino de las inversiones procedentes de otros estados, que aprovechando la ausencia de fiscalidad y el no intercambio de información consiguen que sus rendimientos no tributen en ningún sitio⁸. Pero lo que tiene que quedar claro es que este problema no lo ha generado el paraíso fiscal, sino que es una infracción del inversor residente en el otro estado, al no incluir las rentas foráneas dentro de su base de tributación en el estado donde reside. Para alcanzar esta meta es totalmente necesario que estos territorios cooperen en la vía de la asistencia administrativa. Es en este punto donde se centran los esfuerzos de la OCDE, respetando al mismo tiempo las potestades tributarias de todos los territorios, incluidas las de los paraísos fiscales, en el sentido de que cada jurisdicción tiene que poder establecer libremente los tributos que estime convenientes, pero sin hacer del secreto bancario y del anonimato de los beneficiarios de las inversiones un negocio. Por lo tanto, el camino es el intercambio de información.

Como hemos dicho, no hay duda de que los territorios tienen que ser completamente libres de establecer sus propios modelos de imposi-

ción de acuerdo a sus necesidades presupuestarias y a los objetivos de política económica y social que hayan definido. Pero por otra parte, es evidente que si todos los sistemas fiscales estuvieran completamente armonizados la evasión tributaria quedaría reducida muy significativamente. Es difícil defender que la solución pase por que todos los estados tengan que tener un mismo nivel impositivo. Si lo que se quiere es reforzar el principio de tributación en residencia, hay que ir implantando de forma sistemática un modelo de intercambio de información entre todos los estados, que permita a las diferentes administraciones aplicar la normativa fiscal de forma eficiente. Aquellos territorios, calificados o no como paraísos fiscales, que no cooperaran con este intercambio de información tendrían una posición más comprometida, porque esta cooperación no tiene que suponer un coste para ninguna administración, sino que sólo va en la línea de permitir la correcta aplicación de la tributación en el estado de residencia de las personas. Y es que éste es el punto clave. Aquellos territorios que hayan hecho del diferencial tributario y de la confidencialidad del inversor un negocio serán los más reticentes a colaborar en esta línea de actuación.

Con el objetivo de limitar los efectos perniciosos que la competitividad tributaria estaba comportando para las economías de muchos territorios se inició un proceso de coordinación entre las diferentes jurisdicciones, liderado por la OCDE, que a la vez permitía identificar cuáles eran los territorios no cooperativos en este proceso de coordinación. El resultado de estas actuaciones se resume en la publicación de la OCDE, que bajo el título "*Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*"⁹ plasmó los criterios que han permitido identificar a los territorios de baja tributación, y analiza toda una serie de prácticas tributarias que define

como regímenes fiscales preferentes y que, según la OCDE, son el motivo de la competencia fiscal perjudicial, en la medida en que degradan la recaudación de otros territorios.

De hecho, la publicación de este *Rapport* fue el inicio de un intenso debate entre distintas jurisdicciones con el objetivo de que estas prácticas competitivas fueran eliminadas de los respectivos sistemas fiscales internos, y limitar así los efectos de una competitividad fiscal agresiva entre los estados, vistas las consecuencias que de estas prácticas se podían derivar y que se resumen en una reducción general de los recursos públicos y una incorrecta asignación de la riqueza en términos internacionales. A la vez, se plantea ya entonces la necesidad de identificar cuáles son en realidad los paraísos fiscales, que dentro del marco de la competencia fiscal perjudicial, han creado los instrumentos necesarios que han permitido vehicular las inversiones sin identificación de los beneficiarios finales y que del secreto bancario han hecho un negocio financiero. Estas razones reclaman trabajar con unos compromisos mínimos y necesarios para garantizar unos principios de transparencia y un efectivo intercambio de información. Los criterios inicialmente establecidos en el *Informe* con el fin de definir si determinadas jurisdicciones tenían o no la consideración de *paraíso fiscal* eran: la inexistencia de impuestos, como criterio primordial, y el cumplimiento de alguno de los tres criterios adicionales: a) falta de efectivo intercambio de información; b) falta de transparencia, entendida ésta a nivel legislativo, legal o administrativo, y c) falta de actividad sustancial. No obstante, estos criterios fueron objeto de modificación, y el relativo a la actividad sustancial fue perdiendo importancia. Como resultado de este trabajo, se publica un nuevo informe que bajo el título "*Towards Global Tax Co-operation: Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax*

*Practices*¹⁰ identifica a un total de 35 territorios¹¹ considerados como territorios no cooperativos en el intercambio de información, y se les da un periodo transitorio de un año con el fin del que suscriban un compromiso de intercambio de información y adecuen sus sistemas fiscales y jurídicos a las premisas que la OCDE reclama. Este periodo transitorio fue prorrogado hasta febrero del 2002¹² y un total de 31 jurisdicciones suscribieron el mencionado compromiso relativo a la implantación de un mecanismo de intercambio de información y de adecuación en la transparencia de sus sistemas tributarios y financieros.

Posteriormente, y como resultado de lo que hemos explicado, el 18 de abril de 2002 se publicó una lista de los territorios que se calificaron como no cooperativos¹³, por motivo de no haber firmado el compromiso con la OCDE¹⁴. Recordamos que este compromiso con la OCDE determinaba una obligación de firma de convenios bilaterales de intercambio de información con otros territorios. Sin embargo, se tiene que destacar que hay algunas jurisdicciones, que habiendo firmado el compromiso, no han avanzado en la firma de ningún convenio, sencillamente porque no les ha interesado, hecho que ha cuestionado la validez de las actuaciones de la OCDE hasta la fecha, y ha generado ciertas tensiones entre los diferentes estados, que se han visto agravadas por razones de la crisis financiera del año 2008^{15,16}.

La OCDE, para presionar en el campo de la cooperación administrativa y defender su posición, propone que todos los estados implanten unas medidas coordinadas contra estos territorios que no cooperan. Estas medidas son internas de cada estado y comprenden la aplicación de retenciones en el origen, la aplicación de normas de transparencia fiscal internacional, la no deducibilidad de gastos procedentes de estos

territorios, la aplicación de valores de mercado, la inversión de la carga de la prueba de que las operaciones son reales y se corresponden a precios de mercado, etc.

Todas aquellas jurisdicciones que habían manifestado su compromiso de intercambiar información han sido incorporadas al llamado *Global Forum on Taxation* para el desarrollo de los estándares de transparencia y el efectivo intercambio de información con finalidades fiscales. Estos acuerdos de intercambio de información toman como base el modelo de convenio para el intercambio de información de la OCDE¹⁷. Con posterioridad, y tal y como se concedió en la cumbre de Berlín de 2004, el “*Global Forum*” abre una revisión de los aspectos legales y administrativos para la transparencia y el intercambio de información en un ámbito de actuación de más de 80 jurisdicciones. Sin embargo, en aquella cumbre se puso de manifiesto que hay ciertas discrepancias en la aplicación de los criterios, hecho que da lugar a la introducción del concepto de “*Level Playing Field*”, que garantizara un mismo ámbito de aplicación de los principios de transparencia para todos los territorios¹⁸.

Ello tuvo lugar con la publicación del “*Tax Cooperation: Towards a Level Playing Field - 2006 Assessment by the Global Forum on Taxation*”, estudio del cual se han hecho cuatro actualizaciones, y en el que se hace mención del grado de avance de cada jurisdicción, la última de las cuales fue presentada en la cumbre de Pittsburg el 24 de septiembre de 2009. De esta información, lo que interesa destacar es que desde el año 2006 se ha marcado por parte de la OCDE una línea clara de actuación en materia de transparencia y de intercambio de información, centrada en la cooperación administrativa de acuerdo con las reglas que contie-

ne el modelo de convenio. Estos estándares constituyen unas bases aceptadas y consolidadas por parte de las instituciones supranacionales, incluyendo a la UE, al G-8, a las Naciones Unidas y posteriormente al G-20. Todas estas instituciones reconocen y apoyan de forma expresa los trabajos de la OCDE en la materia e instan de forma casi obligatoria a que todas las jurisdicciones cumplan con los objetivos de estos estándares, planteando un conjunto de actuaciones coordinadas en contra de aquellos territorios no cooperativos que no acepten dichas medidas, dejando muy claros los dos mensajes siguientes: por una parte, la necesidad de proteger las finanzas públicas y los sistemas financieros, y, por otra, que la era del secreto bancario ya ha tocado a su fin.

En este orden de cosas, queda claro que todos el territorios de la OCDE han aceptado el actual contenido del artículo 26 del modelo de convenio internacional para evitar la doble imposición¹⁹, incluidos aquellos territorios que en su día formularon reserva al contenido del mismo. Éste sería el caso de Luxemburgo, Suiza, Bélgica y Austria, que a fecha de hoy, ya han firmado novaciones de los convenios firmados, con otros territorios, incorporando los nuevos estándares de la OCDE plasmados en el actual artículo 26 del modelo de convenio. Estos territorios tienen ya firmados más de doce convenios con el redactado actual de este artículo 26.

Por otra parte, Hong Kong, Macao y Singapur, que habían manifestado su oposición al *Global Forum*, han modificado sus respectivas legislaciones internas para adecuarlas a los nuevos estándares de cooperación administrativa. También Andorra, Liechtenstein y Mónaco, identificados como territorios no cooperativos en el año 2002, han aceptado los nuevos estándares,

han iniciado los cambios internos legislativos para poner en práctica el intercambio de información y han ido firmando convenios bilaterales sobre la materia.

En la actualidad más de cien convenios para el intercambio de información habían sido firmados hasta el mes de noviembre de 2009, y más de 60 convenios internacionales para evitar la doble imposición han sido revisados desde el mes de abril de 2009.

Por último, Costa Rica, Malasia, Filipinas y Uruguay, territorios inicialmente no identificados como no cooperativos²⁰ pero con una legislación interna y unas particularidades que impedían la aplicación de intercambio de información, fueron identificados por la OCDE en la cumbre de Londres del 2 de abril de 2009. Estos territorios se han comprometido a modificar sus legislaciones internas y a aceptar los estándares de la OCDE.

Por lo tanto, podemos decir que las actuaciones de la OCDE a fecha de hoy han estado del todo satisfactorias y que la cooperación administrativa entre todos los territorios es ya un hecho, destacando que el secreto bancario total y hermético hoy es ya historia. Sin embargo, se debe hacer especial mención al hecho de que la asistencia administrativa hoy aceptada por los estados no es total y automática, sino todo lo contrario. La solicitud de información es a demanda concreta y esta demanda de información debe estar suficientemente motivada y razonada. Es decir, no vale que un estado pida información genérica sobre un conjunto de contribuyentes, sino que tiene que ser caso por caso y justificando los motivos por los cuales se pide la información y que ésta no se ha podido obtener de otra forma.

El estado actual de los compromisos y la cooperación de todos los territorios es el siguiente²¹:

A PROGRESS REPORT ON THE JURISDICTIONS SURVEYED BY THE OECD GLOBAL FORUM IN IMPLEMENTING THE INTERNATIONALLY AGREED TAX STANDARD.

Progress made as at 18th December 2009 (Original Progress Report 2nd April)

Jurisdictions that have substantially implemented the internationally agreed tax standard			
Antigua and Barbuda	Denmark	Jersey	Seychelles
Argentina	Estonia	Korea	Singapore
Aruba	Finland	Liechtenstein	Slovak Republic
Australia	France	Luxembourg	Slovenia
Austria	Germany	Malta	South Africa
Bahrain	Gibraltar	Mauritius	Spain
Barbados	Greece	Mexico	Sweden
Belgium	Guemsey	Monaco	Switzerland
Bermuda	Hungary	Netherlands	Turkey
British Virgin Islands	Iceland	Netherlands Antilles	United Arab Emirates
Canada	India	New Zealand	United Kingdom
Cayman Islands	Ireland	Norway	United States
Chile	Isle of Man	Poland	US Virgin Islands
China	Israel	Portugal	
Cyprus	Italy	Russian Federation	
Czech Republic	Japan	San Marino	

Jurisdictions that have committed to the internationally agreed tax standard, but have not yet substantially implemented					
Jurisdiction	Year of Commitment	Number of Agreements	Jurisdiction	Year of Commitment	Number of Agreements
Tax Havens⁴					
Andorra	2009	(9)	Nue	2002	(0)
Anguilla	2002	(10)	Panama	2002	(0)
Bahamas	2002	(10)	St Kitts and Nevis	2002	(7)
Belice	2002	(0)	St Lucia	2002	(7)
Cook Islands	2002	(11)	St Vincent and the Grenadines	2002	(11)
Dominica	2002	(1)	Samoa	2003	(0)
Granada	2002	(1)	Turks and Caicos Islands		
Liberia	2007	(0)	Vanuatu		
Marshall Islands	2007	(1)			
Montserrat	2002	(1)			
Nauru	2003	(0)			
Other Financial Centres					
Brunei	2009	(7)	Malaysia	2009	(3)
Costa Rica	2009	(1)	Philippines	2009	(0)
Guatemala	2009	(0)	Uruguay	2009	(3)
Jurisdictions that have not committed to the internationally agreed tax standard					
Jurisdiction			Number of Agreements		Jurisdiction
					Number of Agreements
All jurisdictions surveyed by the Global Forum have now committed to the internationally agreed tax standard					

3. La posición de España. Las últimas medidas contra los paraísos fiscales: La Ley 36/2006

La legislación española no ha incluido nunca una definición del concepto de paraíso fiscal. Únicamente el Real Decreto 1080/1991²² estableció una lista de aquellos territorios que tenían, a los efectos de la norma española, la consideración de paraíso fiscal, pero sin definirlos. Esta lista cerrada ha dado lugar a la aplicación concreta de ciertas reglas de tributación en algunas de las figuras tributarias del sistema fiscal español, conocidas como normas antiparaíso²³. Y, a la vez, también ha servido para regular algunas obligaciones en normas de carácter administrativo²⁴. Esta lista, se define como un modelo cerrado, en el sentido de que sólo tienen esta consideración los territorios incluidos en esta *lista negra*, a diferencia de lo que pasa en otras jurisdicciones en las cuales la calificación está determinada por el hecho de si hay diferencias en los impuestos en concreto²⁵. Claro está que el sistema de lista da más seguridad jurídica, pero también es cierto que la identificación de algunos territorios como tales resulta compleja y en algunos casos comprometida, tanto por si se incluyen como por si no. Los criterios iniciales en la identificación de los territorios se fundamentaba en la reducida imposición directa sobre rentas y/o patrimonios y la falta de transparencia en la información. Lo que pasa es que la valoración de estos criterios es en algunos casos arbitraria de forma que ni son paraísos todos los que están en la lista ni están todos los que lo son²⁶.

Por otra parte, la lista se tiene que ir actualizando, porque los sistemas fiscales de los estados van cambiando y también cambian las relaciones internacionales entre los territorios. La lista en cuestión ha planteado problemas respecto al caso de Chipre y Malta, ya que, al formar parte de la Unión Europea como estados de pleno

derecho, no se permite a España que aplique medidas antiparaíso contra otros estados miembros, por motivos de la discriminación que la regulación supone. Además a Chipre y a Malta les es de aplicación directa la Directiva de Asistencia Administrativa²⁷ y, por lo tanto, resultan obligados a un suministro de información bastante más amplio que el previsto en el modelo de convenio de la OCDE de intercambio de información y en el contenido del artículo 26 del modelo de convenio de la OCDE para evitar la doble imposición internacional.

Por otra parte, y teniendo en cuenta los criterios apuntados por la OCDE, y también con la finalidad de evitar conflictos con otros territorios, España introdujo el camino de salida de la lista para aquellos territorios calificados como paraísos fiscales por la norma española²⁸. El camino es doble: o bien la firma y entrada en vigor de un convenio internacional para evitar la doble imposición internacional, con cláusula de intercambio de información²⁹, o bien la firma y entrada en vigor de un acuerdo de intercambio de información en materia tributaria, en el cual se prevea que el territorio deje de tener la consideración de paraíso fiscal.

La Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de Medidas de Prevención del Fraude en su disposición adicional primera³⁰, introduce una triple calificación de los territorios de baja tributación y que son: los paraísos fiscales, los territorios de nula o baja tributación y los territorios con los que existe un intercambio de información tributaria. Este desdoblamiento del concepto, antes aglutinado bajo el título de paraíso fiscal, supone un avance en virtud del cual cada figura tributaria o cada regulación concreta se podrá remitir libremente a alguno de los tres conceptos, que actúan de forma autónoma. En este orden de cosas, es importante destacar que esta disposición adicional da cobertura de ley al

criterio de *lista negra* que se regula por vía reglamentaria, aunque esta habilitación supone una extralimitación de *per se*, dado que inciden de forma directa en la determinación de ciertos elementos esenciales de los tributos que siempre precisan de reserva de ley³¹.

Las medidas defensivas o antiparaíso que contiene la normativa española se pueden resumir en las siguientes:

- Lista cerrada de paraísos fiscales.
- Normas de transparencia fiscal internacional.
- Aplicación de retenciones en origen.
- Restricciones en la aplicación de bonificaciones, deducciones y exenciones.
- Carga de la prueba en las operaciones hechas con estos territorios que acredite que las operaciones se han hecho a precios de mercado.
- Cambios de residencia de personas físicas, que computan a partir del quinto año de la comunicación del cambio.
- Presunción de residencia para las sociedades constituidas en paraísos fiscales o territorios de nula tributación que tengan un control o la mayor parte de sus activos en España (art. 8 LIS según redacción dada por la Ley 36/2006).
- Determinación del valor de mercado en transmisiones de participaciones o derechos efectuadas en territorios donde no haya un efectivo intercambio de información.
- Medidas administrativas y de control, en el sentido de tramitar las verificaciones previas de inversiones en origen o destino en los paraísos fiscales.

Estas medidas son internas de la legislación española, como todas las medidas defensivas. Pero son las que la propia OCDE recomendó para que todos los territorios las apliquen de

forma coordinada contra los territorios no cooperativos.

4. Conclusiones

Como conclusiones de todo lo que hemos explicado hasta aquí, podemos decir que el largo camino de la lucha contra los paraísos fiscales tiene ya dibujado un inicio y un final. Han sido nueve años de debates y presiones políticas importantes entre las diferentes jurisdicciones para evaluar si era o no indispensable una coordinación entre todos los estados. Lo cierto es que la crisis financiera ha acelerado de una forma estrepitosa la necesidad de llegar a una solución, que se ha traducido en una clara necesidad de coordinación entre las distintas soberanías, donde los territorios de baja tributación, o mal llamados *paraísos fiscales*, han tenido que acceder a las exigencias impuestas. Hoy el negocio basado en el secreto bancario y el anonimato de los titulares de las inversiones ha caducado. Esta situación está obligando a adecuar las economías y sectores financieros de estos territorios de baja tributación, para acomodarlos a unas dimensiones más acordes a la actividad productiva interna. Este es el esfuerzo que se les pide hacer a estas jurisdicciones, que deberían cooperar de forma indiscutible en el intercambio de información desde el mes de marzo de 2010, a partir de la presentación por la OCDE del grado de cumplimiento de los compromisos tomados en la cumbre de Pittsburgh del 24 de septiembre de 2009. Hasta ahora, se ha planteado el intercambio de información a demanda concreta. En el tiempo, es posible que se exija más.

Notas

¹ Éste sería el caso de los *trusts*, los *partnerships*, los contratos fiduciarios, las sociedades con acciones al portador, las fundaciones privadas, el secreto bancario y la figura de los prestanombres, entre otros.

- ² Prueba de esta actividad la podemos encontrar en el número de entidades bancarias por persona, total de pasivos bancarios por habitante, comparación del peso del sector financiero en el PIB de territorios como Luxemburgo, Suiza, Bahamas, y de otros territorios de baja tributación.
- ³ Este modelo de convenio fue preparado por la OCDE en el año 2002, en versión bilateral, para ser firmado entre dos estados, y en versión multilateral, para ser firmado entre diversos estados. A fecha de hoy, se han preparado para su firma más de 150 convenios bilaterales para el intercambio de información siguiendo este modelo.
- ⁴ El acceso a la información bancaria ha sido uno de los objetivos fundamentales de la OCDE. Ya en el año 2000 la OCDE hizo público el informe bajo el título “*Improving Access to Bank Information for Tax Purposes*” donde se abordaban los problemas y limitaciones al suministro de la información bancaria y la compatibilidad con el secreto bancario.
- ⁵ Éste sería el caso de Suiza, Luxemburgo y Austria, entre otros territorios, donde las respectivas normativas internas establecen que determinadas rentas de no residentes no son objeto de tributación, mientras que sus sistemas fiscales someten a altos tipos de gravamen las rentas de sus residentes.
- ⁶ Éstos son los dos criterios que aplica la OCDE para considerar que un territorio tiene la consideración de paraíso fiscal. El hecho de que no tenga establecida una fiscalidad mínima, no permite calificarlo como tal si el territorio cumple con un mínimo de transparencia, intercambiando información. Por lo tanto la clave está en el intercambio de información bajo los mínimos que impone la OCDE en la propuesta de convenio.
- ⁷ OCDE, FMI, ONU.
- ⁸ Éste podría ser el caso de Andorra, donde el único incentivo ha sido la existencia de un secreto bancario protegido por ley, como ha existido y existe en otros territorios, no por motivos fiscales sino por razones de confidencialidad de las personas. Sin embargo, el sistema legal de Andorra no ha permitido la constitución de sociedades por parte de no residentes y no ha habido legislación en materia de *trust*, fundaciones particulares, u otras formas jurídicas para garantizar el anonimato de los inversionistas.
- ⁹ OCDE, *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, 1998.
- ¹⁰ OCDE, *Towards Global Tax Co-operation: Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices. Report to the 2000 Ministerial Council Meeting and Recommendations by the Committee on Fiscal Affairs*, de fecha 26 de junio de 2000.
- ¹¹ Estos territorios son los siguientes: Andorra, Anguila, Antigua y Barbuda, Antillas Holandesas, Aruba, Bahamas, Bahréin, Barbados, Belice, Dominica, Gibraltar, Granada, Guernsey/Sark/Alderney, Isla de Man, Islas Cook, Islas Marshall, Islas Turks y Caicos Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Jersey, Liberia, Liechtenstein, Maldivas, Mónaco, Montserrat, Nauru, Niue, Panamá, Samoa, Seychelles, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Tonga, Vanuatu.
- ¹² OCDE. *The OECD'S Project on Harmful Tax Practices: The 2001 Progress Report*. OCDE, 14 de noviembre de 2001.
- ¹³ OCDE. *The OECD List of Unco-operative Tax Havens*. OCDE, 14 de abril de 2002. Los territorios recogidos en la lista son: Principado de Andorra, Principado de Liechtenstein, Liberia, Principado de Mónaco, Islas Marshall, República de Nauru y República de Vanuatu.
- ¹⁴ Los territorios que firmaron el compromiso son: Bermuda, Islas Caimán, Chipre, Malta, Mauricio, San Marino, Anguila, Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Bahréin, Belice, Islas Vírgenes Británicas, Islas Cook, Dominica, Gibraltar, Granada, Guernsey, Isla de Man, Jersey, Montserrat, Antillas Holandesas, Niue, Panamá, Samoa, San Cristóbal (S. Kitts) y Nieves, Santa Lucía, Seychelles, San Vicente y las Granadinas, Islas Turks y Caicos, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Barbados, Maldivas y Tonga.
- ¹⁵ Este sería el caso de Belice, Islas Cook, Dominica, Granada, Montserrat, Nauru, Niue, Panamá, Santa Lucía y Vanuatu.
- ¹⁶ Los territorios que en fecha de 2 de abril de 2009 no habían firmado el compromiso de intercambio de información y, por lo tanto, se calificaron como no cooperativos eran: Principado de Andorra, Liechtenstein y Mónaco. Lo que sucede es que la OCDE en fecha de 2 de abril revisó la lista e incluyó otros territorios, a los que haremos referencia más adelante.
- ¹⁷ OCDE, *Model Agreement on Exchange of Information on Tax Matters (TIEAs)*. OCDE, 2002. Este es el modelo de convenio para el intercambio de información que se presentó en dos versiones: bilateral, para ser firmado entre dos estados, y multilateral, por si se firmaba entre un número mayor de territorios.
- ¹⁸ El resultado de este concepto se plasma en el *Global Forum* de Melbourne en el año 2005.
- ¹⁹ Este artículo determina la forma y los mecanismos de asistencia administrativa que regula el modelo de convenio internacional para evitar la doble imposición entre dos estados. Algunos territorios como Suiza habían formulado reserva a este artículo, en el sentido de que el convenio no permitía intercambiar información. Este aspecto es el que ha sido objeto de modificación.
- ²⁰ No identificados por la OCDE en el año 2002.

²¹ OCDE, *Progress report on the jurisdictions surveyed by the OECD global forum in implementing the internationally agreed tax standard*. Estado de la aplicación de los acuerdos de intercambio de información a fecha de 16 de diciembre de 2009.

²² Real Decreto 1080/1991, de 5 de julio, por el que se determinan los países o territorios a que se refieren los artículos 2, apartado 3, número 4, de la Ley 17/1991, de 27 de mayo, de Medidas Fiscales Urgentes, y 62 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991.

²³ En el caso de IRPF, residencia, TFI, no deducción gastos, etc.

²⁴ Es el caso de las declaraciones de inversiones extranjeras en España o de las inversiones españolas en el exterior, donde se imponen trámites específicos de declaración, cuando ha involucrado en las operaciones a declarar territorios calificados como paraísos fiscales

²⁵ Por ejemplo, un criterio sería que no se aplique un impuesto equivalente o que la diferencia en la tributación difiera en más de un 50 o 75%.

²⁶ Sería el caso de Costa Rica, Guatemala o Uruguay donde no ha habido intercambio de información y las rentas *off shore* no son base de tributación de los impuestos.

²⁷ Directiva 76/308/CEE.

²⁸ Esta modificación se hizo por el Real Decreto 116/2003.

²⁹ El contenido de esta cláusula está determinado por el artículo 26 del modelo de convenio de la OCDE.

³⁰ **Disposición adicional primera. Definición de paraíso fiscal, de nula tributación y de efectivo intercambio de información tributaria.**

1. *Tendrán la consideración de paraíso fiscal los países o territorios que se determinen reglamentariamente.*

Dejarán de tener la consideración de paraíso fiscal aquellos países o territorios que firmen con España un convenio para evitar la doble imposición internacional con cláusula de intercambio de información o un acuerdo de intercambio de información en materia tributaria en el que expresamente se establezca que dejan de tener dicha consideración, desde el momento en que estos convenios o acuerdos se apliquen.

Los países o territorios a los que se refiere el párrafo anterior volverán a tener la consideración de paraíso fiscal a partir del momento en que tales convenios o acuerdos dejen de aplicarse.

2. *Existe nula tributación cuando en el país o territorio de que se trate no se aplique un impuesto idéntico o análogo al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, al Impuesto sobre Sociedades o al Impuesto sobre la Renta de No Residentes, según corresponda.*

A efectos de lo previsto en esta disposición, tendrán la consideración de impuesto idéntico o análogo los tributos que tengan como finalidad la imposición de la renta, siquiera parcialmente, con independencia de que el objeto del mismo lo constituya la propia renta, los ingresos o cualquier otro elemento indiciario de esta. En el caso del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, también tendrán dicha consideración las cotizaciones a la Seguridad Social en las condiciones que reglamentariamente se determinen.

Se considerará que se aplica un impuesto idéntico o análogo cuando el país o territorio de que se trate tenga suscrito con España un convenio para evitar la doble imposición internacional que sea de aplicación, con las especialidades previstas en el mismo.

3. *Existe efectivo intercambio de información tributaria con aquellos países o territorios a los que resulte de aplicación:*

a. Un convenio para evitar la doble imposición internacional con cláusula de intercambio de información, siempre que en dicho convenio no se establezca expresamente que el nivel de intercambio de información tributaria es insuficiente a los efectos de esta disposición; o

b. Un acuerdo de intercambio de información en materia tributaria, siempre que en dicho acuerdo se establezca expresamente que el nivel de intercambio de información tributaria es suficiente a los efectos de esta disposición. No obstante lo anterior, reglamentariamente se podrán fijar los supuestos en los que, por razón de las limitaciones del intercambio de información, no exista efectivo intercambio de información tributaria.

4. *Las normas de cada tributo podrán establecer especialidades en la aplicación de las normas contenidas en esta disposición.*

5. *Se habilita al Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de lo regulado en esta disposición adicional.*

³¹ **Disposición transitoria segunda. Aplicación transitoria de la consideración de paraíso fiscal.**

En tanto no se determinen reglamentariamente los países o territorios que tienen la consideración de paraíso fiscal, tendrán dicha consideración los países o territorios previstos en el artículo 1 del Real Decreto 1080/1991, de 5 de julio, por el que se determinan los países o territorios a que se refieren los artículos 2, apartado 3, número 4, de la Ley 17/1991, de 27 de mayo, de Medidas Fiscales Urgentes, y 62 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991.

¿Eliminamos los subsidios fiscales a la vivienda? ¿o tal vez no? (*)

Miguel Ángel López García

Universidad Autónoma de Barcelona

Resumen: El propósito de este trabajo es discutir algunos de los efectos de diversas formas de articular los subsidios a la vivienda, habitual y en propiedad, implícitos en el impuesto sobre la renta personal. Se argumenta que diferentes diseños de estos subsidios fiscales pueden dar lugar a diferentes efectos sobre el precio del activo vivienda. Para ello se exploran las consecuencias de la distinción entre los “incentivos al ahorro” (políticas universales que no distinguen entre las viviendas pre-existentes y las de nueva creación) y los “incentivos a la inversión” (políticas selectivas dirigidas específicamente a las viviendas nuevas). Se afirma que el ordenamiento fiscal existente actualmente en España equivale a la conjunción de un incentivo al ahorro positivo y un incentivo a la inversión negativo. En base a esa distinción se analizan las consecuencias de la eliminación de los actuales subsidios a la vivienda y de la sustitución de un

incentivo al ahorro por un incentivo a la inversión. El trabajo termina con algunas reflexiones sobre la dirección de las transferencias intergeneracionales inducidas por los procesos de boom inmobiliario y el papel que puede jugar la política impositiva para revertirlas.

1. Introducción

No parece muy original comenzar diciendo que la problemática ligada a la vivienda se halla entre aquéllas que suscitan más preocupación en la sociedad española. Y si esto ya era así durante los periodos de boom inmobiliario, no lo es menos en la presente coyuntura, ni parece que vaya a cambiar en un futuro próximo. Las razones son bien conocidas y no es este el lugar para recordarlas. Por su parte, las consecuencias se están manifestando, y a buen seguro lo seguirán haciendo, durante largos años y en una variedad de fenómenos sociales. De entre los instrumentos que podrían contribuir a paliar el “problema de la vivienda”, con frecuencia se suele señalar al sistema fiscal como uno de los principales candidatos. De forma más concreta, las miradas suelen dirigirse a la imposición sobre la renta personal y a la forma de tenencia en propiedad. Es por ello que el tratamiento fiscal favorable concedido a la vivienda habitual ocupada por su propietario constituye una de las preferencias fiscales con mayor apoyo ciudadano. Sin embargo, tampoco faltan las voces que abogan por eliminar estos subsidios fiscales, tildados con un dedo acusador de contribuir a las alzas de precios y acabar en los bolsillos de los constructores-promotores.

El propósito de este trabajo es discutir algunos de los efectos de diversas formas de articular los subsidios a la vivienda, habitual y en propiedad, implícitos en el impuesto sobre la renta personal. En aras de la simplicidad, no se tendrá en cuenta la decisión respecto a la forma de tenencia propiedad-alquiler, como tampoco las segundas residencias u otros motivos para mantener viviendas en las carteras privadas. Aunque este supuesto pueda ser tildado como restrictivo, su propósito no es otro que poder ver en puridad los efectos de las diversas políticas discutidas, sin que éstos se vean desdibujados por otras circunstancias, sin duda relevantes, pero ajenas a las consecuencias de aquéllas.

La sección 2 presenta el marco para el análisis en la situación hipotética sin impuestos y subsidios, especificando el comportamiento de los consumidores y el del sector de la construcción residencial. En la sección 3 se introducen los diversos impuestos y subsidios relacionados con la vivienda, particularmente las desgravaciones incorporadas a la imposición sobre la renta personal y los impuestos que gravan las transacciones de vivienda. Se argumenta que en presencia de impuestos o subsidios fiscales diferentes ligados a las viviendas nuevas y usadas, la condición de arbitraje entre los precios al consumidor de los dos tipos de vivienda se traduce en una relación entre los precios al productor de ambas modalidades. La sección 4 se centra en los factores que pueden afectar al precio del suelo y la relación que puede existir entre los precios de la vivienda y el suelo. La sección 5 plantea la pregunta de si todas las desgravaciones a la vivienda tienen los mismos efectos, e introduce la crucial distinción entre los “incentivos al ahorro” y los “incentivos a la inversión” en vivienda. Se discuten los efectos de ambas políticas sobre el precio real de la vivienda pre-existente y sobre el stock de capi-

tal residencial, y se razona por qué el actual ordenamiento equivale a un incentivo al ahorro positivo y un incentivo a la inversión negativo. En la sección 6 se somete a discusión la proposición que afirma que los subsidios fiscales a la vivienda son capturados por los constructores-promotores. La sección 7 utiliza los resultados de las anteriores para evaluar la pregunta que da título al trabajo. Se muestra cómo la sustitución del actual incentivo al ahorro por un incentivo a la inversión genuino provocaría disminuciones en el precio de la vivienda adicionales a las derivadas de la mera eliminación de aquél, y que, en cambio, la reducción en el stock de vivienda sería menor. Se argumenta también que el artífice de la política dispone de una variedad de parámetros fiscales con los que mantener una cantidad de vivienda dada con diferentes, y en particular menores, precios de la vivienda pre-existente. De todo ello se concluye que el “problema” con las desgravaciones fiscales por vivienda habitual no es algo inherente a las mismas, sino que radica en su rediseño para conseguir los objetivos deseados con los mínimos efectos laterales. La sección final reflexiona sobre la dirección de las transferencias intergeneracionales de renta y riqueza inducidas por los booms inmobiliarios y el papel que puede jugar la política impositiva.

2. Un marco para el análisis

El marco de referencia para la discusión de las secciones posteriores está constituido por un modelo de vivienda agregado que aproxima el funcionamiento del mercado de la vivienda, habitual y en propiedad, en España. Si bien el objetivo último es evaluar los efectos de diferentes instrumentos fiscales, antes de proceder a la introducción de la fiscalidad y la discusión de sus consecuencias sobre las decisiones de vivienda, en esta sección se analiza la hipotética situación sin impuestos ni subsidios. Deben,

por tanto, especificarse el comportamiento de los consumidores y el de la construcción de viviendas nuevas por parte del sector de la construcción residencial.

La demanda de stock de vivienda se deriva de la demanda primaria de servicios de vivienda, que es el bien básico cuyas características son consideradas deseables por los consumidores. Como en el caso de cualquier otro bien, dependerá del “precio” de aquellos servicios (es decir, el valor marginal que el propietario “se paga a sí mismo”), de la renta (entendida como renta permanente o de ciclo vital en contraposición a la mera renta corriente) y de toda una serie de variables sociodemográficas (como la estructura por edades de la población, los patrones de formación de hogares, o las pautas de emigración) que a los presentes propósitos pueden tomarse como exógenas al mercado de vivienda.

En el mercado de stock de vivienda, o, si se prefiere, de la vivienda como activo, el consumidor-propietario consumirá-adquirirá stock de vivienda hasta el punto en que su valoración marginal del capital residencial sea igual a su coste marginal. Esta condición puede reinterpretarse directamente como la igualdad entre el valor de alquiler marginal generado por una unidad de stock de vivienda y la noción de “coste de uso” del capital residencial. Esta última tiene en cuenta cualquier coste asociado a la propiedad de una vivienda. En particular, incluye el coste de oportunidad de los fondos propios invertidos en la misma (es decir, los rendimientos del capital que hubiera generado la mejor inversión alternativa posible realizada con fondos propios), los intereses de los capitales ajenos utilizados si la compra entraña endeudamiento (es decir, los intereses del préstamo suscrito para la adquisición), los gastos asociados a la depreciación física y al manteni-

miento de la unidad de vivienda, así como los costes debidos a cambios en el valor nominal de la propia vivienda (lo que, si la expectativa es que ésta aumente en valor, comporta una ganancia de capital o incremento de patrimonio, es decir, un “coste negativo”). Uno de los términos que incluye la noción de coste de uso es la variación en el precio real del activo vivienda, variación que, en rigor, no puede ser sino la variación esperada en ese precio. Esto comporta introducir el papel jugado por las expectativas. Sin entrar en detalles, podemos acotar dos extremos en el grado de sofisticación de los agentes económicos: por un lado podemos suponer que ésta es máxima, y en consecuencia que sus expectativas son racionales, en el sentido de que incorporan en cada momento toda la información relevante y ello les lleva a no realizar errores sistemáticos; por el otro se puede suponer que son del todo torpes y que sus expectativas son estáticas, es decir, que consideran que el futuro no hará más que replicar el presente.

Por su parte, la producción de la industria de la construcción residencial dependerá de las cantidades utilizadas de los factores productivos suelo, trabajo y materiales de construcción. En consecuencia, la oferta de viviendas nuevas dependerá del precio a que pueden venderse éstas y de los precios de aquellos factores productivos, así como de una serie de variables exógenas al mercado de vivienda (de las que el precio de las construcciones alternativas a la vivienda y el estado de la tecnología constituyen dos ejemplos). Desde luego, el suelo emerge como un factor productivo crucial en la producción de viviendas de nueva creación. En esta sección el precio del suelo se toma como una variable exógena, cuya endogenización se relega hasta la sección 4. Si de la inversión residencial bruta se resta la depreciación resultará la inversión residencial neta, es decir, la varia-

ción en el tiempo del propio stock de capital residencial.

Puede valer la pena discutir brevemente los efectos de variaciones de las variables tomadas como exógenas en los párrafos anteriores. Así, un aumento en la medida relevante de la renta dará lugar a un aumento en la demanda de stock de vivienda y, tanto a corto como a largo plazo, apuntará a incrementos en el precio real de la vivienda y en el stock de capital residencial. Los mismos resultados son de esperar de reducciones en los tipos de interés nominales y de aumentos en la tasa de inflación general. Por el contrario, unos precios del suelo mayores desalentarán la oferta de vivienda de nueva creación y darán lugar a un menor stock de vivienda y a un mayor precio real de ésta.

3. Añadiendo los impuestos y subsidios a la vivienda

Ahora ya podemos extender el marco básico para incluir la variedad de aspectos con los que la fiscalidad actualmente vigente en España afecta al mercado de la vivienda habitual en propiedad. El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) incorpora diversas disposiciones referidas a la vivienda habitada por su propietario. En primer lugar, no se efectúa imputación de cantidad alguna como rendimiento del capital inmobiliario derivado de la vivienda habitual. En segundo lugar, existe una deducción en la cuota del impuesto por adquisición de la vivienda habitual del contribuyente, con un límite máximo por principal e intereses de capitales ajenos tomados conjuntamente. Y, en tercer lugar, los incrementos de patrimonio puestos de manifiesto con ocasión de la enajenación de una unidad de vivienda se se gravan a tipos reducidos y, bajo ciertas condiciones, se hallan exentos en su totalidad.

Adicionalmente, existen otras figuras tributarias que guardan relación con la vivienda. Así, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) se recauda sobre una base constituida por el valor catastral de la unidad de vivienda, y los pagos asociados no son deducibles ni de la base ni de la cuota del IRPF. En cuanto a los impuestos sobre las transacciones de viviendas, las de nueva creación se gravan al tipo reducido del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), al que debe añadirse el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados (IAJD) con ocasión de la inscripción registral. Por su parte, las adquisiciones de viviendas usadas se hallan sometidas al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (ITP).

El coste de uso del capital residencial se verá afectado por los anteriores gravámenes. Así, deben añadirse los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria exigidos a nivel local. Más importante, al precio nominal al productor (es decir, al precio que obtiene quien enajena una unidad de vivienda), deben añadirse los impuestos que gravan las transacciones de vivienda, y sobre el precio resultante pueden invocarse los subsidios fiscales por pagos de principal. Esto da lugar al precio nominal al consumidor de una unidad de vivienda que acaba satisfaciendo quien la adquiere. Por otro lado, la deducción de la cuota en el IRPF por pagos de intereses reduce el tipo de interés asociado al endeudamiento. Este, junto con el coste de oportunidad de los fondos propios (neto de los impuestos sobre la renta personal pagados como rendimiento del capital mobiliario) y la relación préstamo/valor determinan el tipo de interés nominal relevante.

Un aspecto que de forma deliberada no se subrayó lo suficiente en la sección anterior está asociado a que la oferta de viviendas nuevas depende del precio de las viviendas nuevas, no

del precio de las viviendas usadas. No se insistió más porque en aquel estadio del análisis no había ni impuestos ni subsidios, y puesto que las viviendas nuevas y ya construidas eran consideradas como homogéneas (i.e., como sustitutos perfectos) podía hablarse de “el” precio de la vivienda, sin más. Ahora, sin embargo, las cosas pueden ser diferentes. Naturalmente, se afirmará que para que esta objeción sea relevante los precios de ambos tipos de vivienda deberán ser diferentes, y no precisamente por razones de calidad y heterogeneidad. Si, como se hace en este trabajo, se utiliza la categoría “capital residencial”, éste se considera como algo homogéneo, de suerte que (los servicios de vivienda generados por) las viviendas nuevas y las usadas se consideran como indistinguibles. Desde luego, esto no es sino un ejercicio de abstracción, pues en la realidad las unidades de viviendas nuevas y usadas no constituyen sustitutos perfectos. Sí que son, sin embargo, sustitutos próximos, al igual que lo son los coches de primera y de segunda mano (una analogía que, por cierto, se utilizará más adelante). Para fijar las ideas, consideremos una situación en que el precio de una vivienda nueva es X Euros y el de una vivienda usada es Y Euros. Naturalmente, en esta segunda habría que realizar un desembolso de $(X - Y)$ Euros para dejarla igual que la nueva. Es precisamente el uso de esta “prima a la novedad” el que permite comparar los precios de las viviendas nuevas y usadas como si ambas se trataran de capital residencial, sin más adjetivos.

El punto importante es que incluso si las viviendas de nueva creación y las usadas son consideradas como homogéneas, sus precios al productor (es decir, antes del impuesto que grava sus transacciones y de la desgravación invocable en el impuesto sobre la renta), pueden diferir como consecuencia de su diferente consideración a efectos fiscales. En otras pala-

bras, si existen impuestos diferentes sobre las transacciones y/o subsidios fiscales diferentes en la adquisición de ambos tipos de unidades de vivienda, el precio al productor de la vivienda nueva diferirá de su contrapartida para la vivienda existente. En efecto, las transacciones de una vivienda ya construida son objeto de gravamen al tipo del ITP. Por su parte, una vivienda de nueva creación está sujeta al pago del IVA, al que debe añadirse el IAJD. Adicionalmente, y si bien actualmente ambos tipos de vivienda pueden acogerse a la misma deducción por compra de vivienda en el IRPF, con independencia de si se trata de una unidad ya construida o de nueva creación, nada obliga a que esto deba ser necesariamente así. De hecho, este fue precisamente el caso en algunos ejercicios fiscales de los ya lejanos años 80.

Para ello consideremos la situación en que, junto al porcentaje efectivo de desgravación por adquisición de una vivienda ya construida, existe un subsidio dirigido única y exclusivamente a la adquisición de una unidad de vivienda de nueva construcción. Puede pensarse en una deducción incrementada de la cuota del IRPF que puede invocarse en los pagos de principal (¡que no de intereses!) asociados a la compra de una vivienda nueva, pero no de una vivienda usada. Puesto que unidades de vivienda con las mismas características, ya sean nuevas o usadas, deberán tener al mismo precio neto al consumidor (i.e., se han de vender, al menos potencialmente, al mismo precio por parte de quien las adquiere), existirá una condición de arbitraje entre los precios al consumidor de éstas tras los impuestos y subsidios. Esta condición exigirá la igualdad de los precios al consumidor netos en ambas modalidades, y, a su vez, permite escribir el precio al productor de las viviendas nuevas en función del precio de las usadas y de los tipos impositivos y de subsidio para ambas modalidades.

Resulta claro entonces que los precios al productor de las viviendas viejas y nuevas serán los mismos sólo si lo son los tipos de los impuestos que gravan sus transacciones y los tipos de los subsidios que se pueden invocar en su adquisición. En caso contrario, ambos precios simplemente diferirán. En la ordenación vigente en la actualidad, en que los subsidios a la compra de la vivienda no distinguen entre las modalidades nueva y usada, la condición de arbitraje anterior tan sólo incorporará los tipos de gravamen sobre aquéllas. Empero, tal y como se argumenta más abajo, la diferenciación entre los tratamientos fiscales de las viviendas nuevas y las usadas constituye una posibilidad de resultados prometedores.

En suma, haciendo uso de la condición de arbitraje discutida en los párrafos anteriores, la inversión residencial bruta podrá escribirse en función del precio de las viviendas usadas, de los parámetros fiscales también discutidos más arriba y de los precios de los factores productivos usados en su construcción. Finalmente, restando la depreciación como porcentaje del stock existente, resultará la inversión residencial neta, la cual, a su vez, proporciona la evolución temporal del stock de capital residencial como función del precio de las viviendas usadas, del stock de viviendas existentes, de los tipos impositivos gravados a, y los subsidios invocables con, las viviendas nuevas y usadas, además de las variables consideradas como exógenas.

4. Precios de la vivienda y precios del suelo

A buen seguro que el lector hará ya un buen rato que se pregunta por qué en este trabajo no se habla más del suelo y de su precio, los cuales suelen ser presentados como uno de los principales factores de incidencia en los mercados de vivienda. De hecho, la única referencia

que se ha hecho al suelo hasta ahora ha sido al referirse a su papel como factor productivo en la construcción de viviendas nuevas y la relevancia de su precio, junto con los de los otros factores, en la determinación de la inversión residencial bruta. En realidad, de lo anterior se sigue que, a nuestros efectos, el suelo no es un factor en la producción de servicios de vivienda. Pero sí que lo es ¡y muy importante! en la producción de stock de vivienda de nueva creación. En cualquier caso, tanto la intuición como la evidencia informal, por no hablar de las discusiones públicas, apuntan a la existencia de fuertes interrelaciones entre los mercados de vivienda y de suelo. De ahí que resulte insatisfactorio considerar, como se ha hecho implícitamente hasta ahora, que el precio del suelo es una variable exógena. Esto lleva directamente a la introducción de ese precio como una variable endógena en los modelos de vivienda agregados.

A este respecto, tanto la inversión residencial bruta como el propio stock de vivienda emergen como candidatos a constituir algunos de los principales condicionantes del precio del suelo. La primera porque el comportamiento de la construcción residencial proporciona una indicación de la “temperatura” del mercado inmobiliario. Después de todo, cuanto más vigoroso sea el ciclo inmobiliario, más solicitado será un solar en cierta localización, y con ello mayor la disponibilidad al pago por parte de los adquirentes potenciales. El segundo por un argumento de tipo ricardiano ligado a las teorías de la localización residencial, en el sentido de que cuanto mayor sea el stock de vivienda mayor será el precio del suelo. Naturalmente, a estas dos variables habría que añadir las relacionadas con las regulaciones referidas al uso del suelo por parte de los diversos niveles de gobierno, particularmente los gobiernos locales.

Esta “endogeneización” del precio del suelo para hacerlo depender de la inversión residencial bruta y el stock de vivienda puede introducirse sin problemas en la modelización de la construcción residencial implícita en las secciones anteriores. En efecto, ésta no dependerá ahora explícitamente del precio del suelo, sino de los factores de los que lo hace éste. El resultado es que la inversión residencial bruta podrá escribirse en función del precio de las viviendas usadas, del stock de vivienda y de los parámetros fiscales. Es importante notar que con un precio del suelo endógeno la inversión residencial bruta deviene más inelástica que cuando los precios del suelo se consideran como una variable exógena. Una vez más, restando la depreciación obtendremos la inversión residencial neta, y con ella la evolución temporal del stock de vivienda.

También vale la pena señalar que de la modelización propuesta de las influencias del precio del suelo en el mercado de vivienda se sigue de forma directa una relación entre los precios de los activos inmobiliarios, en el sentido de que el precio del suelo se ve afectado por el precio de la vivienda. Se trata esta de una relación que ha sido ampliamente señalada como característica de los mercados de vivienda y suelo en España. El argumento es que cuanto mayor sea el precio de la vivienda nueva (y, por arbitraje, también el de la usada), mayor será el precio del suelo. El mecanismo de transmisión de los precios de la vivienda nueva a los precios del suelo es simple: unos precios incrementados de la vivienda nueva están asociados a una mayor inversión residencial, y ésta, a su vez, presionará sobre los precios del suelo.

5. ¿Son todas las desgravaciones a la vivienda iguales en sus efectos?

Aquellos lectores aficionados a las matemáticas se habrán percatado de que la discusión

efectuada hasta ahora describe implícitamente un “sistema dinámico”. En efecto, por un lado, el comportamiento de los consumidores-propietarios de vivienda, añadiendo las consideraciones referidas a la formación de expectativas, proporciona implícitamente la variación en el tiempo del precio real de la vivienda (en rigor, de la usada, pero también de la nueva usando la condición de arbitraje entre ambos precios discutida más arriba) dados ciertos niveles de ese precio y del stock de capital residencial (y, naturalmente, de las variables tomadas como exógenas, tanto fiscales como no fiscales). Por el otro, el comportamiento de la inversión residencial bruta, resultante de las decisiones de construcción de viviendas nuevas, y su interacción con la depreciación del stock existente, determinan la variación en el tiempo del stock de capital residencial (de nuevo, para valores concretos de las variables exógenas).

Por tanto, dadas unas condiciones iniciales, resulta posible caracterizar las trayectorias temporales del precio real de la vivienda y del stock de capital residencial bajo el mecanismo considerado de formación de expectativas, así como los estados estacionarios, entendidos como equilibrios a largo plazo. Estos últimos están constituidos por las situaciones en que tanto el precio real de la vivienda como el stock de capital residencial no varían, de manera que no existen ni ganancias ni pérdidas reales de capital vivienda y la inversión residencial neta es nula. De esta manera, el modelo reseñado proporciona un marco de referencia con el que evaluar los efectos de variaciones de las variables consideradas como exógenas (en nuestro caso las ligadas a la fiscalidad). Adicionalmente, estas variaciones pueden ser, por un lado, permanentes o transitorias, y, por el otro (si las expectativas son racionales) anticipadas o no anticipadas. Desde luego, el modelo puede extenderse, al coste de alguna complicación analítica, para incluir tanto el crecimiento de la

población a alojar como las variaciones de la renta por hogar. No parece que las ganancias en realismo compensen estas complicaciones adicionales.

Ahora ya estamos en disposición de subrayar las diferencias entre los denominados “incentivos al ahorro” y los “incentivos a la inversión”, dirigidos en nuestro caso al activo vivienda. Los incentivos al ahorro en vivienda pueden aplicarse a la adquisición de una unidad de vivienda con independencia de si es nueva o pre-existente, mientras que los incentivos a la inversión en vivienda tan sólo pueden invocarse cuando la vivienda es de nueva creación. Por así decirlo, los primeros son “universales”, mientras que los segundos son “selectivos”, o, si se prefiere cargar las tintas, abiertamente “discriminatorios”. En términos algo más técnicos, los incentivos al ahorro mantienen inalterado el precio relativo de las viviendas nuevas y usadas, mientras que los incentivos a la inversión modifican, a favor de estas últimas, el precio relativo de ambos tipos de vivienda.

El punto crucial es que diferentes diseños de las desgravaciones por vivienda pueden tener diferentes efectos, particularmente sobre los precios reales de la vivienda como activo. Ello se deriva de la condición de arbitraje entre los precios al productor de las viviendas nuevas y usadas que se discutió en la sección 3. Puede obtenerse una intuición rápida de las consecuencias de esta condición de arbitraje y del funcionamiento de los incentivos a la inversión mediante el recurso al mercado de coches nuevos y coches usados, que, como se avanzó más arriba, comparten con la vivienda el hecho de ser sustitutos próximos. En particular, ¿cuál sería el efecto sobre el precio de los coches usados de la eliminación del impuesto de matriculación de los coches nuevos? ¡Sin duda, una disminución del precio de los coches usados!

Un ejemplo de incentivo al ahorro en vivienda es la introducción de una desgravación “universal”, en el sentido de que es invocable tanto para una vivienda nueva como para una usada. Los efectos de esta política consistirían en un aumento de la cantidad de stock de capital residencial, pero también de su precio. Por el contrario, un ejemplo de incentivo a la inversión en vivienda estaría constituido por un aumento de los subsidios fiscales invocables en la adquisición de viviendas nuevas y/o una reducción de los impuestos que gravan sus transacciones, todo ello sin modificar sus contrapartidas para las viviendas usadas. Puesto que, por la condición de arbitraje discutida más arriba, unidades de vivienda igualmente atractivas deben venderse al mismo precio, este tipo de política dará lugar a un precio menor para el capital residencial existente. Adicionalmente, esto es sólo una parte de la historia, pues si bien los subsidios dirigidos a la vivienda nueva disminuyen el precio de las viviendas existentes, generarán una mayor actividad constructora. El resultado será entonces un mayor stock de capital residencial.

Esta discusión sugiere que resulta posible conseguir a largo plazo efectos idénticos sobre el stock de capital residencial con ambos tipos de política, pero que los efectos sobre los precios de la vivienda usada son totalmente distintos. En el caso de un incentivo al ahorro el resultado es un aumento, mientras que con un incentivo a la inversión el resultado es una disminución. Adicionalmente, y, desde luego, no menos importante, los efectos a corto plazo sobre los precios reales del activo vivienda son también radicalmente diferentes. Mientras que la introducción de un incentivo al ahorro en vivienda se capitalizará en precios mayores de las viviendas existentes, un incentivo a la inversión se capitalizará en unos precios menores del stock de capital residencial. Y ello, además, con

independencia de si la reforma impositiva es anticipada o no anticipada por los agentes económicos. Una vez más, esto ilustra la importancia de distinguir entre las políticas que incentivan el “ahorro” en vivienda de las que restringen los beneficios fiscales a la “inversión” genuina en vivienda.

Podemos ahora pasar a caracterizar la situación vigente en España. Actualmente, la deducción en la cuota del IRPF por principal e intereses derivados de la adquisición de la vivienda habitual es la misma tanto si se trata de una unidad nueva como pre-existente. Sin embargo, los impuestos que gravan las transacciones de vivienda son diferentes, siendo de aplicación el tipo reducido del IVA más el IAJD para una vivienda nueva y el ITP para una usada. Este ordenamiento es equivalente a la conjunción de un incentivo al ahorro positivo y a un incentivo a la inversión negativo. Cuando se comparan las situaciones a largo plazo sin impuestos y subsidios y la asociada al ordenamiento actual en nuestro país, el resultado es un aumento en el stock de vivienda pero también un aumento del precio real de la vivienda usada. Y debe también apuntarse que la imposición diferencial sobre las transacciones de viviendas nuevas y usadas (más desfavorable para las primeras) se manifiesta en que el stock de vivienda y su precio sean, respectivamente, menores y mayores que los que prevalecerían si los gravámenes fueran los mismos para ambos tipos de vivienda.

Antes de terminar esta sección debe subrayarse que el hecho de que el énfasis, tanto hasta ahora como en lo que sigue, se coloque en el precio de las viviendas usadas (precio real y al productor) proviene de la observación obvia de que éstas constituyen la parte del león de la riqueza inmobiliaria de las familias (dado el pequeño volumen relativo de la nueva inver-

sión residencial en un instante dado del tiempo). Y ésta pertenecerá a los estratos de más edad de la población. Por tanto, cuanto más altos sean los precios de estas viviendas, mayor será la cantidad de sus recursos de ciclo vital que los más jóvenes y las generaciones futuras deberán dedicar para adquirir sus viviendas, lo que dejará en sus manos menos recursos para consumir y ahorrar. Expresado de otra manera, los aumentos en los precios de las viviendas usadas comportarán una transferencia de renta y riqueza a favor de las generaciones de más edad, propietarias de los activos inmobiliarios, y en contra de las generaciones más jóvenes y las por nacer, que en algún momento adquirirán esos activos. De la misma manera, si mediante un diseño adecuado de la política impositiva y de subsidios resultara posible conseguir reducciones en el precio de la vivienda sin por ello disminuir el stock de la misma, las transferencias intergeneracionales irían en sentido contrario, i.e., en favor de las generaciones más jóvenes y las por nacer y en contra de las de más edad. Algunas consideraciones sobre esta importante cuestión se retoman en la sección final.

6. ¿Son capturados los subsidios a la vivienda por los constructores-promotores?

El marco esbozado en las secciones anteriores permite encarar una cuestión siempre presente en las discusiones sobre vivienda y fiscalidad, que además resulta sumamente espinosa. Esta rezaría algo así como: ¿es cierto que los subsidios fiscales a la vivienda se capitalizan en mayores precios de venta de la nueva construcción? Desde luego, la respuesta a esta pregunta tiene consecuencias no sólo asignativas, sino, sobre todo, distributivas, toda vez que con una respuesta afirmativa las desgravaciones serían capturadas por los promotores-constructores con un escaso o nulo impacto sobre los com-

pradores. El argumento a favor del “sí” podría resumirse como sigue. Dada la máxima cantidad que una familia puede permitirse pagar por una vivienda (determinada por sus ingresos y por los tipos de interés asociados al endeudamiento), la introducción de una desgravación por compra de vivienda permitirá que aquella cantidad se vea suplementada por el subsidio fiscal. Pero la oferta de vivienda es inelástica y los incrementos en la demanda hechos posibles por los subsidios no generarán una mayor cantidad de vivienda, sino que se trasladarán hacia unos precios mayores. Esto acabará beneficiando a los constructores-promotores, así como a los propietarios de suelo. De esta manera, los subsidios fiscales a la vivienda aparecerían como bastante inútiles, por no hablar del dedo acusador que los señalaría como distributivamente perversos.

El argumento se basa en que la oferta de stock de vivienda es totalmente inelástica, lo que da lugar a que el precio de ese stock aumente como consecuencia de los subsidios fiscales. Desde luego, en un momento dado, la disponibilidad de capital residencial es la que hay, ni más ni menos, y en ese sentido puede caracterizarse como inelástica. Pero esto no es en modo alguno sinónimo de constancia. Es precisamente la construcción residencial la que, restando la depreciación, determina la inversión residencial neta, y, en suma, la variación en el tiempo del capital residencial. La validez del argumento sería por tanto total si el stock de vivienda estuviera dado como una constante, y no sería muy diferente de la proposición Ricardiana estándar de que un impuesto (subsidio) sobre un factor de oferta inelástica es plenamente soportado (capturado) por ese factor, que vería cómo su precio como activo baja (sube) en el valor presente descontado de la corriente de impuestos (subsidios) futuros.

La mejor forma de ver hasta qué punto puede haber o no efectos capitalización es considerar una situación inicial sin tratamiento fiscal favorable y rastrear los efectos derivados de su introducción. Para fijar las ideas consideraremos la introducción de un subsidio “universal”, es decir, un incentivo al ahorro en vivienda que adopta la forma del porcentaje de deducción en la cuota del IRPF actualmente vigente en España. Adicionalmente, supondremos que tal política es permanente y que no es anticipada por los agentes económicos. En aras de la simplicidad podemos tomar un equilibrio a largo plazo como punto de partida. La introducción de una desgravación por compra de vivienda, nueva o usada, daría lugar a un nuevo equilibrio estacionario con unos precios y stock mayores. El efecto capitalización de la política, sin embargo, estará asociado a la variación del precio real del activo vivienda en el momento en que se instaura aquélla. Puesto que el stock de vivienda es fijo en ese instante, también lo será el alquiler nocional que “vacía” el mercado. Como la política hace disminuir el coste marginal de los servicios de vivienda y el alquiler nocional no ha experimentado variaciones, el efecto será una presión sobre los precios de las viviendas existentes. Si las expectativas de los agentes son racionales (¡y todavía más si las expectativas son estáticas!), el precio de la vivienda aumentaría de forma instantánea a modo de “sobre-reacción”, y a partir de ese instante describiría una trayectoria que convergería al nuevo precio de la vivienda de equilibrio a largo plazo (y con un stock de vivienda que también crecería paulatinamente).

Comparando los equilibrios inicial y final resulta claro que los precios de la vivienda han aumentado, pero el efecto capitalización tuvo lugar en el instante en que se introdujo la política. Y fueron los propietarios del capital residencial existente en ese instante los que obtu-

vieron una ganancia de capital “caída del cielo”, algo de lo que no pudieron beneficiarse los que adquirieron su vivienda con posterioridad, puesto que los subsidios fiscales ya se habían “capitalizado” en los precios. Este efecto capitalización no tiene nada que ver con el hecho de que, posteriormente, los precios reales de la vivienda sean mayores al vigente en la situación de partida. Al fin y al cabo, estos precios incrementados tan sólo reflejan que la curva de oferta de viviendas nuevas es creciente en el precio de éstas, lo que puede ser consecuencia de costes de ajuste internos (cuellos de botella al expandirse la actividad) o externos (por ejemplo, precios de los factores, particularmente del suelo, crecientes) a la industria de la construcción residencial. Sin duda, aquellos constructores-promotores con viviendas-listas-para-la-venta en el instante en que se introdujo la política también participaron de esa ganancia “caída del cielo”, pero no así los que construyeron con posterioridad, que tan sólo tienen acceso a la tasa de rendimiento alcanzable en cada momento. En cualquier caso, el porcentaje de esas viviendas-listas-para-la-venta en relación al stock total es claramente despreciable, lo que no hace sino reforzar la proposición anterior de que son los propietarios de las viviendas existentes cuando se instaura la política los que cosechan el “efecto capitalización”. Y esto hace mucho más complicado el análisis de los efectos distributivos, en la medida en que las ganancias de capital se distribuirán de forma generalizada entre personas pertenecientes a distintos grupos de renta.

Desde luego, también se beneficiarían los propietarios del suelo si existe una relación entre los precios del suelo y los precios de la vivienda en línea con la discutida en la sección 4. Empero, este aumento del precio del suelo, al que sus propietarios asistirían encantados, es, en su naturaleza, indistinguible del que puede

tener lugar como consecuencia del funcionamiento “normal” del mercado de la vivienda. Y, por cierto, si los ayuntamientos forman parte de estos agentes propietarios de suelo, también participarán en el festín, de manera que bajo condiciones plausibles también lo harán sus ciudadanos si este mayor valor del suelo acaba traducándose en una mayor cantidad o calidad de los bienes y servicios públicos suministrados por las corporaciones locales.

7. ¿Eliminamos por completo las desgravaciones a la vivienda o tan sólo cambiamos su diseño?

Podemos ahora utilizar los resultados discutidos más arriba para evaluar la pregunta que da título a este trabajo: ¿Eliminamos los subsidios fiscales a la vivienda? ¿O tal vez no, y sólo se trata de modificar su diseño? Podemos empezar con la supresión pura y simple de las actuales desgravaciones por vivienda implícitas en la estructura del IRPF (sin alterar los gravámenes sobre las transacciones de viviendas). Puesto que la ordenación vigente establece una deducción de la cuota del impuesto, tanto por adquisición como por pago de intereses de capitales ajenos, sin distinguir entre las viviendas nuevas y las de segunda mano, se trataría de suprimir un incentivo al ahorro en vivienda. El efecto, tanto a corto como a largo plazo y durante el periodo transitorio, sería una reducción del precio real de la vivienda, que estaría acompañada por una disminución del stock de vivienda. Si el objetivo era hacer bajar los precios sin duda el éxito estaría asegurado. Empero, si no se deseaba reducir la cantidad de vivienda, podría decirse, en términos algo coloquiales pero muy gráficos, que sería algo así como “tirar el agua sucia del baño... con el niño dentro”.

Consideremos entonces la introducción de un incentivo a la inversión en vivienda genuino,

quizás en forma de una deducción incrementada cuando (y sólo cuando) la vivienda comprada es de nueva creación, todo ello sin modificar ni la deducción por adquisición de vivienda de segunda mano ni los impuestos que gravan las transacciones (y sin cambiar, por supuesto, la deducción por intereses de los capitales ajenos). Los efectos, al igual que antes a corto y a largo plazo, consistirían en un incremento del stock de vivienda, pero que se vería acompañado por una reducción del precio real de la vivienda usada.

A la vista de los resultados enunciados en los dos párrafos anteriores, una posibilidad a considerar es suprimir los subsidios a las viviendas usadas y restringirlos a las viviendas nuevas, es decir, convertir un incentivo al ahorro en un incentivo a la inversión. Este sería desde luego el caso con la eliminación de la desgravación actualmente existente para las viviendas usadas (por adquisición y por intereses hipotecarios) sustituyéndola por una desgravación por adquisición invocable sólo para la compra (pero no por el pago de intereses) de viviendas nuevas, y todo ello sin modificar los impuestos que gravan las transacciones de ambas. En términos de efectos sobre los precios, tanto la eliminación del incentivo al ahorro como la introducción del incentivo a la inversión operarían en la misma dirección, dando lugar a reducciones en el precio real de la vivienda pre-existente adicionales a las que aparecerían con la mera eliminación. Por su parte, para valores “plausibles” de los parámetros (entendiendo por tales la eliminación de un incentivo al ahorro de dos dígitos y la introducción de un incentivo a la inversión de sólo uno), el efecto final en lo referido a la cantidad de vivienda será una reducción en el stock de vivienda, pero con un valor superior al de la mera supresión.

Claro que entonces, el lector perspicaz no dejará de preguntar si resulta posible conseguir una cantidad dada de stock de capital residencial pero con diferentes, y, en particular, menores, precios reales al productor de la vivienda usada. Sin duda, la respuesta a esta pregunta es afirmativa. Y la razón no resulta sorprendente cuando se observa que el artífice de la política tiene cinco parámetros fiscales a su alcance: la deducción por intereses de capitales ajenos utilizados en la adquisición de vivienda, las deducciones por principal para las viviendas nuevas y usadas, y los impuestos que gravan las transacciones de cada una de esas modalidades. Todo ello sugiere que el “problema” con las desgravaciones fiscales por vivienda habitual no es algo inherente a las mismas, sino que radica en su rediseño para conseguir los objetivos deseados con los mínimos efectos laterales.

Y otras dos preguntas emergen de forma natural. La primera hace referencia a los efectos sobre las cuentas públicas de los incentivos al ahorro y a la inversión en vivienda. La respuesta es rápida y no requiere mucha discusión, ya que no es lo mismo un subsidio fiscal que puede invocarse en la adquisición de cualquier unidad de vivienda que si sólo resulta de aplicación cuando la unidad de vivienda es de nueva creación. La segunda cuestión es más sutil y se refiere a cuáles son los efectos sobre los precios al productor de las viviendas nuevas cuando se usan los incentivos al ahorro y la inversión en vivienda para mantener invariada una cantidad vivienda y reducir los precios al productor de las viviendas usadas. No resulta muy difícil comprobar que el precio al productor de las viviendas nuevas sería exactamente el mismo. En efecto, considérese en aras de la simplicidad un equilibrio a largo plazo, en que la inversión residencial bruta es igual a la depreciación del stock de vivienda. Puesto que se desea mantener constante este stock, tam-

bién lo será la inversión residencial bruta de reposición asociada. Y si lo hace la construcción residencial también lo hará el precio al productor de las viviendas nuevas.

8. Un comentario final: booms inmobiliarios y transferencias intergeneracionales

Para finalizar, permíteme, amigo lector, que te pregunte si eres uno de aquellos (afortunados) que en su día compró a 3 una vivienda que ahora vale 33. Si tu respuesta es afirmativa, deberás convenir conmigo en que el proceso de aumento de los precios inmobiliarios en España ha dado lugar, y seguirá dando en el futuro, a una enorme transferencia de renta de los segmentos más jóvenes de la población (y las generaciones futuras) a los de más edad, que han (en rigor, hemos) visto cómo sus (nuestros) activos en forma de vivienda han experimentado una revalorización sustancial. Cuanto más altos sean los precios de la vivienda, mayor será la cantidad de sus recursos de ciclo vital que los más jóvenes y las generaciones futuras deberán dedicar para adquirir las que ahora son nuestras viviendas, lo que dejará en sus manos menos recursos para ahorrar, consumir, y, por qué no, tener hijos.

Los efectos derivados de los periodos de boom inmobiliario y los incrementos asociados de los precios reales de la vivienda son entonces claros: una masiva transferencia de renta y riqueza de los segmentos más jóvenes de la población a los de más edad. Por tanto, poder conseguir reducciones en el precio de la vivienda sin por ello reducir el stock de la misma daría lugar a transferencias de renta en favor de las generaciones más jóvenes y las por nacer y en contra de las de más edad, propietarias de los activos inmobiliarios. Los incentivos a la inversión en vivienda constituyen un instrumento con el que revertir esos efectos, ya que al reducir los pre-

cios del stock de vivienda existente, inducen transferencias intergeneracionales que van en la dirección opuesta. El rediseño de los subsidios fiscales a la vivienda habitual en propiedad, reduciendo el papel de las actuales desgravaciones “universales” (i.e., invocables para una vivienda con independencia de si es usada o de nueva creación), y confiando más en las desgravaciones selectivamente dirigidas a las viviendas nuevas, constituye un instrumento con el que intentar revertir aquellos efectos, ya que al reducir los precios del stock de vivienda existente, inducen transferencias intergeneracionales que van en la dirección opuesta. Una transferencia que bien podría contribuir a paliar uno de los efectos más devastadores que nos han legado como herencia los booms inmobiliarios que ha experimentado España en su historia económica reciente.

Notas

- (*) Los resultados presentados son consecuencia de una línea de trabajo sobre vivienda y fiscalidad auspiciada por el Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, cuyo soporte a la investigación se señala con agradecimiento. También ha recibido el apoyo institucional del Proyecto ECO2009-10003 del Ministerio de Ciencia e Innovación, y del Proyecto 2009SGR600 y la Xarxa de Referència en Economia i Polítiques Públiques del Departament d’Innovació, Universitats i Empresa, Generalitat de Catalunya. Huelga decir que las opiniones y juicios vertidos pertenecen exclusivamente al autor, y no pueden atribuirse a ninguno de los organismos mencionados.

La Administración Tributaria en España: retos y nuevos horizontes

Jorge Onrubia

Universidad Complutense de Madrid

Resumen: En este artículo se abordan los grandes retos que debe afrontar la administración tributaria en España en un horizonte próximo. Estos hacen referencia a la reducción efectiva de la complejidad del sistema tributario, a la mejora del cumplimiento fiscal a partir de la introducción de estrategias de cooperación, la potenciación de comportamientos organizativos eficientes en las agencias tributarias y el papel a desempeñar por las evaluaciones de eficiencia y la adopción de estrategias de “buenas prácticas”. El artículo también aborda la necesidad de diseñar un modelo integral de administración tributaria para gestionar con eficacia un sistema fiscal como el actual, claramente configurado a través de la compartición de la mayoría de las figuras impositivas.

CÓDIGOS JEL: D78, H21, H26, H77

PALABRAS CLAVE: administración tributaria, sencillez administrativa, complejidad impositiva, cumplimiento fiscal, descentralización.

1. Introducción

El objetivo principal de este artículo es tratar los cuatro grandes retos que en un horizonte próximo tiene, en mi opinión, la administración tributaria en España. A saber: la reducción efectiva de la complejidad del sistema tributario; la mejora del cumplimiento fiscal a partir de la introducción de estrategias de cooperación; la mejora del comportamiento organizativo de las agencias tributarias a partir de la institucionalización de las evaluaciones de eficiencia y la adopción de estrategias de “buenas prácticas”; y el diseño de un modelo integral de administración tributaria eficaz para gestionar un sistema fiscal como el actual ya claramente configurado a través de la compartición de la mayoría de las figuras impositivas.

En cada uno de ellos, se trata de incorporar una reflexión basada en el punto de partida de la situación actual de nuestra administración tributaria, concebida en algunos casos de forma global -aquella que integra a todos los niveles de gobierno, especialmente el estatal y el autonómico- y en otra, especialmente en la sección correspondiente, de forma diferenciada. La experiencia internacional se ha tratado de incorporar a las recomendaciones incluidas en el trabajo, si bien se es consciente de la dificultad que entraña la implantación de medidas extraídas de realidades jurídicas y sociales en ocasiones muy distintas. A pesar de ello, se defiende aquí la necesidad de avanzar en línea con la evolución seguida por los países más desarrollados, a los que nos tratamos de asemejar en su comportamiento económico. También se ha tratado de integrar las posiciones y recomendaciones que nos brinda la literatura hacendística sobre la administración de los sistemas tributarios, si bien las limitaciones de espacio

de este artículo impiden incorporar con exhaustividad muchos de los contenidos disponibles. Por razón de síntesis, las propuestas recogidas en el artículo deben entenderse como enunciativas de programas de actuación que sin duda requieren un desarrollo en profundidad, con estudios en los que las opiniones de los agentes implicados resultan, como la experiencia internacional muestra, imprescindibles.

La estructura del artículo es la siguiente. Tras esta introducción, la segunda sección aborda la cuestión de la complejidad fiscal y su influencia en el comportamiento eficaz de la administración tributaria. La sección tres se encarga de reflexionar sobre la orientación de las estrategias que deben conseguir un mejor cumplimiento tributario, dedicando una especial atención a la cooperación y a las buenas prácticas. La sección cuatro está dedicada al problema de la eficiencia en el comportamiento organizativo de la administración tributaria. La sección cinco nos sitúa ante la realidad de administrar un sistema fiscal compartido plenamente entre el Estado y los gobiernos autonómicos, valorando los últimos cambios introducidos por la reciente aprobación legal del nuevo modelo de financiación autonómica. El artículo concluye con una síntesis de conclusiones.

2. La administración tributaria ante la complejidad del sistema fiscal

En la teoría de la Hacienda Pública es prácticamente un axioma vincular la validez de un sistema fiscal con la calidad de la administración tributaria encargada de gestionarlo¹. No obstante, esta afirmación encierra a nuestro juicio una relación biunívoca, pues tal y como señala Hasseldine (2009), no es menos cierto que el grado de éxito de la gestión tributaria viene condicionado en gran medida por el diseño dado a las figuras del sistema impositivo.

Detrás de esta interrelación emerge la complejidad inherente a todos los aspectos asociados con la aplicación real de los impuestos.

La reducción de esta complejidad ha encontrado su fundamento teórico en el principio impositivo clásico de la sencillez administrativa, inspirador, junto con los principios de neutralidad, justicia distributiva y flexibilidad, de la estructura ideal de un sistema tributario. Tradicionalmente, la literatura sobre reformas fiscales asocia este principio a la consecución simultánea de dos objetivos en parte contrapuestos (Gale y Holtzblatt, 2002): uno, reducir al mínimo los costes de administración, entendiéndose por tales, todos aquellos en los que incurre un gobierno para hacer realidad la recaudación impositiva; y dos, minimizar los costes de cumplimiento a los que han de enfrentarse los contribuyentes y el resto de sujetos pasivos como consecuencia de la actuación de la administración tributaria.

Para juzgar adecuadamente la influencia del principio de sencillez administrativa en el desempeño de la administración tributaria, hay que reconocer el carácter poliédrico de lo que entendemos simplifcadamente por “complejidad de los sistemas fiscales”. En primer lugar, esta complejidad viene determinada por la gran casuística de tratamientos diferenciados que normalmente incorporan los códigos tributarios, la cual suele recogerse en todos los elementos de la estructura de las figuras impositivas. Esta realidad tiene un doble origen. Así, por un lado, la casuística nace de la pretensión activa del legislador de otorgar tratamientos diferenciados entre hechos imponible, basados generalmente en argumentos más o menos claros de equidad o, en otras ocasiones, aunque menos, de neutralidad. No podemos pasar por alto, la enorme influencia que el proceso político tiene en la introducción de estos tratamien-

tos diferenciados, tanto por la acción de los partidos políticos como de los grupos de interés, en ambos casos dirigida a conseguir beneficios fiscales específicos para sus clientelas (Gale y Holtzblatt, 2002).

La segunda fuente de complejidad radica en la pretensión de los redactores de las normas impositivas –los cuales actúan desde una posición de preeminencia respecto de los legisladores, fruto de su especialización jurídica– de incluir la totalidad de los hechos económicos con trascendencia fiscal en categorías sistematizadas de hechos imposables, con la dificultad que esto supone, a su vez, para la fijación de criterios y reglas específicas a usar en la cuantificación de ingresos, gastos y la fijación de otros elementos determinantes de las liquidaciones impositivas. Se trata, en este caso, de una casuística “sobrevenida”, localizable en la fase de redacción legal de las propuestas de reforma impositiva, la cual suele justificarse por razones de técnica legislativa, aunque en la mayoría de los casos se trata de diferenciaciones de tratamiento fiscal bastante superfluas. En cierto modo, esta plasmación jurídica de las figuras impositivas puede entenderse, desde una perspectiva económica, como un ejemplo de “contratación incompleta”, donde la potestad de interpretación de la norma en los espacios de incertidumbre en los que se desenvuelven los contribuyentes equivale al ejercicio del poder residual de decisión.

El problema de la complejidad de la norma tributaria cobra una dimensión especial cuando se contempla desde la óptica de la planificación fiscal. Esto es debido a que los tratamientos diferenciados suponen alternativas de gravamen efectivo que pueden ir, en los casos extremos, desde la plena exención hasta, incluso, resultados de sobreimposición, al concurrir varios impuestos sobre un mismo hecho im-

nible. Entremedias, existe una variedad de niveles de gravamen consecuencia de la aplicación de tipos impositivos distintos, reducciones, créditos impositivos, así como por el efecto del diferimiento temporal. En ambiente, la casuística legal estimula las estrategias dirigidas a reducir la carga impositiva efectiva, lo que podría compensar los mayores costes de cumplimiento derivados de la complejidad². En consecuencia, parece razonable pensar que una reducción de la incertidumbre respecto de la determinación de las obligaciones fiscales –p.e. mediante la simplificación normativa y el establecimiento de estrategias que faciliten que contribuyentes y administración tributaria compartan información sobre la calificación de los hechos imposables o de los beneficios fiscales– podría reducir de forma importante los comportamientos estratégicos de los contribuyentes. Por supuesto, los costes administrativos condicionan el ámbito de utilización generalizada de estas prácticas de cooperación, aunque *a priori* las grandes empresas y los grandes patrimonios personales se presentan como candidatos naturales.

Otra perspectiva de la complejidad tributaria es la asociada con el diseño de las figuras que conforman el sistema fiscal, así como de los requisitos que suelen fijarse para su aplicación práctica. En las sucesivas reformas fiscales habidas en España desde la llegada de la democracia, la incorporación práctica del principio de sencillez administrativa se ha centrado en tres líneas de acción. En primer lugar, en la búsqueda de estructuras impositivas más sencillas, especialmente en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y, en menor medida, en el Impuesto sobre Sociedades. En segundo lugar, en el establecimiento de procedimientos administrativos más ágiles, buscando a su vez mayores garantías de seguridad jurídica y una mayor proximidad entre la

administración tributaria y el sujeto pasivo. Y en tercer lugar, en la simplificación y sistematización de la normativa que regula los distintos tributos. Debemos decir que los logros alcanzados en los tres ámbitos han sido bastante dispares, lo que dada su interdependencia conduce, a mi juicio, a una valoración conjunta no demasiado satisfactoria en términos de eficacia de la administración tributaria.

En cuanto a la búsqueda de estructuras impositivas sencillas, la evolución del sistema fiscal ha ido en paralelo con las tendencias de reforma en los países de la OCDE, si bien con un relativo retraso, al menos hasta los inicios del siglo XXI (OCDE, 2005). En gran medida, los esfuerzos simplificadores han ido dirigidos al IRPF, quizás por tratarse del impuesto con una estructura más compleja, así como por la presión de la opinión pública reveladora de las dificultades a las que se enfrentan anualmente millones de contribuyentes individuales que cumplen con este tributo. Tampoco hay que pasar por alto que se trata del impuesto más reformado, en la mayor parte de las veces como consecuencia de los compromisos electorales de los partidos políticos que han ido accediendo al gobierno (Onrubia y Rodado, 2007).

Sin embargo, estas simplificaciones no han tenido, en mi opinión, todo el alcance efectivo sobre los costes administrativos y de cumplimiento que cabría esperar. Así, en el IRPF, la sucesiva reducción del número de tramos de la tarifa del impuesto —desde los más de treinta tramos de los años ochenta hasta los cuatro actuales—, la aplicación de métodos de gravamen más sencillos para las ganancias patrimoniales y rentas irregulares o la sustitución de deducciones en la cuota por reducciones de la base imponible y viceversa, apenas parecen haber tenido una incidencia significativa en el tiempo empleado en la confección de las liqui-

daciones. De hecho, en la actualidad, más del 98% de las declaraciones de IRPF tramitadas se cumplimentan bien a través del programa informático de ayuda (PADRE), que tiene automatizado el proceso de cálculo de las cuotas así como de los documentos de ingreso o devolución, bien mediante la confección por parte de la AEAT de borradores de liquidación que se envían a los contribuyentes, los cuales se convierten en declaración al ser firmados de conformidad por el contribuyente.

En el Impuesto de Sociedades, desde la reforma de 1995, la simplificación del tributo se ha concentrado, casi exclusivamente, en la reducción gradual del número de deducciones contempladas por la normativa, si bien en muchos casos las vigentes han ganado en complejidad de contenido y requisitos de aplicación. Asimismo, en el impuesto han proliferado un buen número de regímenes especiales, con regulaciones sometidas a revisiones frecuentes —como ha sucedido en el caso de las sociedades patrimoniales—, lo que provoca la coexistencia de tratamientos distintos en función del año en que se realizaron las inversiones. La existencia de un régimen simplificado de declaración como el vigente hasta el ejercicio 2007, resultaba casi anecdótico, cuando la diferencia con el régimen de declaración ordinario se limitaba básicamente a la consideración de una estimación *à forfait* de determinados gastos deducibles, independientemente de la necesidad de su registro contable.

Por lo que respecta al IVA encontramos una realidad sustancialmente distinta, al menos en plano de los costes de cumplimiento. La estructura del IVA ha permanecido prácticamente invariable desde su incorporación al sistema fiscal español en 1986, lo que puede considerarse lógico, dada la naturaleza y concepción del tributo. Esta realidad es también explicable,

en buena medida, por su condición de tributo europeo armonizado. En cuanto a la normativa interna española, los esfuerzos por aumentar la sencillez en la gestión del gravamen se han centrado desde el inicio en el establecimiento de dos regímenes especiales dirigidos a las pequeñas empresas de titularidad individual: el optativo “régimen simplificado”, que permite establecer las cuotas a ingresar de un buen número de empresarios individuales mediante una estimación calculada a partir de índices objetivos vinculados a la actividad; y el “régimen de recargo de equivalencia”, por el que los comerciantes minoristas personas físicas son eximidos de las obligaciones de liquidación e ingreso de las cuotas de IVA a cambio de la repercusión de un recargo en los tipos de IVA soportados. No obstante, la aplicación del IVA no está exenta de una importante complejidad normativa, cuyo origen principal se localiza principalmente en la coexistencia en España de tres tipos de gravamen, con una amplísima casuística, combinada además con un intrincado marco delimitador de los hechos imponibles, exenciones y supuestos de no sujeción.

Hay que destacar que en este impuesto, la Comisión Europea juega un papel preeminente a la hora de reducir los costes de cumplimiento, especialmente en lo que respecta a las operaciones de comercio intracomunitario, donde existe una complejidad adicional relacionada con los requisitos formales de facturación y registro de operaciones exigidos por las Administraciones Tributarias de los Estados miembros. Precisamente, la Unión Europea (UE) promovió en 2006 una iniciativa dirigida a la simplificación de la legislación comunitaria del IVA, con el propósito de reducir las cargas administrativas soportadas por las empresas³. Para valorar esta medida, hay que tener en cuenta que los países de la UE tienen la prerrogativa de adaptar la normativa del IVA a sus

propios marcos jurídicos. Esto da lugar a que las empresas valoren los trámites derivados de estas normativas nacionales como demasiado complicados y dispares, dificultando la realización de negocios en más de un país. En este sentido, las nuevas normas comunitarias se dirigen a reducir las alternativas de desarrollo legal por parte de los Estados miembros, lo que se espera contribuya a una mejora de la armonización efectiva del IVA.

Recientemente, la UE también está afrontando una profunda revisión de la normativa actual sobre facturación en el IVA, encaminada a reducir la carga administrativa soportada por las empresas, apostando por la facturación electrónica, medida que se considera esencial para combatir eficazmente el fraude en la aplicación de este impuesto. En concreto, la propuesta contempla eliminar las restricciones a la utilización de facturas electrónicas, equiparándolas a las facturas impresas, así como reducir los plazos para declarar las operaciones efectuadas por las empresas en otros países de la UE⁴. Estas medidas se espera que contribuyan a facilitar la lucha contra el fraude también a nivel nacional. La Comisión Europea ha cuantificado los posibles ahorros generados por la entrada en vigor de estas medidas en 18.000 euros anuales.

3. Estrategias de cumplimiento fiscal: de las sanciones a la cooperación.

La adopción por parte de las administraciones tributarias de estrategias de mejora del cumplimiento fiscal basadas en la cooperación con los contribuyentes constituye una nueva e interesante apuesta, ante el problema de la complejidad de los sistemas tributarios. La idea parte de la aceptación de que los sistemas tributarios actuales son extremadamente complejos y, por consiguiente, los contribuyentes no pueden

asumir íntegramente la responsabilidad de “acertar” con la liquidación de sus impuestos. Esta visión se refuerza al aceptar que la aplicación de los códigos fiscales está sometida en muchas ocasiones a una interpretación, tanto administrativa como jurisprudencial, no exenta de subjetividad. Como señala Braithwaite (2003), ante este escenario, parece recomendable fomentar un marco relacional entre la administración tributaria y los contribuyentes basado en el principio de confianza mutua, en el que los ahorros de costes, tanto administrativos como de cumplimiento, de aplicar este tipo de estrategia se presumen muy grandes, además de su impacto favorable sobre la moral tributaria (Torgler, 2007). En mi opinión, en el futuro, la mejora en la gestión de los sistemas tributarios dependerá en buena medida de la aceptación y generalización de estas estrategias de “cumplimiento cooperativo”.

Sin embargo, resultaría ingenuo pensar que la evasión o la elusión fiscales son consecuencia únicamente del desconocimiento o de la ambigüedad a la hora de aplicar las normas fiscales. No obstante, no parece muy razonable plantear las relaciones entre la administración tributaria y los contribuyentes bajo la consideración de que éstos se comportan todos como defraudadores potenciales. La incorporación amplia de prácticas basadas en este principio de cooperación creo que sería una vía muy útil para delimitar eficazmente estas dos predisposiciones de comportamiento ante los tributos, sin duda existentes. Ejemplos ilustrativos son las prácticas de *plea bargaining* aplicadas en Estados Unidos en materia fiscal o los procedimientos de negociación sobre precios de transferencias empleados en los países anglosajones⁵. Estos mecanismos basados en los acuerdos cooperativos resultan especialmente interesantes para países como España, con marcos legales muy procedimentalistas, en los que los conflictos

derivados de la aplicación de la normativa tributaria aparejan costes de litigiosidad muy elevados.

Una segunda consideración se refiere a la gestión del riesgo tributario. Este concepto es complementario de la práctica cooperativa y por su naturaleza se encuentra asociado al cumplimiento tributario de las grandes empresas (Freedman *et al.*, 2009). En el origen encontramos dos factores: el anonimato de la propiedad del capital y el gran poder de decisión que poseen los gestores de estas grandes empresas. La combinación de ambos incentiva la asunción de riesgos muy elevados que afectan al cumplimiento tributario. Hay que tener en cuenta que las implicaciones de estas actuaciones no son exclusivamente fiscales, pues las decisiones adoptadas afectan por lo general a la práctica contable, a los aspectos jurídico-mercantiles, incluso a normas de regulación financiera. La adopción de este tipo de prácticas ha de permitir, a su vez, un fomento de la denominada “responsabilidad social corporativa”.

En lo referente a las grandes empresas, el modelo cooperativo debe ser concebido como un mecanismo capaz de proporcionar información sobre las prácticas tributarias de estas entidades. En este ámbito, las firmas de auditoría podrían desempeñar un importante papel en este terreno, si bien su participación debería orientarse primordialmente a mejorar la transparencia respecto de la situación patrimonial de las empresas. En este sentido, una medida recomendable sería generalizar la extensión del deber de informar de los auditores respecto de las contingencias que, con todo su alcance, definen, el riesgo tributario. Sin esta información, apelar a la responsabilidad social corporativa para esimular un adecuado cumplimiento fiscal se convierte en un simple ejercicio de voluntarismo.

Aunque es fácil presumir que las empresas rechazarán *a priori* este tipo de medidas, creo que es muy recomendable incluir su asunción en los códigos de buen gobierno de las empresas. Se trataría de compensar, a través de este “coste”, parte de las enormes ventajas que proporciona a los inversores la limitación de responsabilidad. Además, los beneficios sociales de la implantación de esta medida podrían ser muy grandes, si tenemos en cuenta los legítimos intereses de accionistas y de la sociedad en su conjunto, pues en definitiva son los ciudadanos los beneficiarios del gasto público financiado con los impuestos que tienen que pagar estas empresas. Los recientes ejemplos de las inadecuadas actuaciones de las grandes corporaciones que operan en los mercados financieros añaden argumentos a favor de este tipo de medidas.

Para concluir esta sección se incluye una reflexión sobre la capacidad que tienen los regímenes sancionadores empleados por la administración tributaria para mejorar el cumplimiento fiscal. Hasseldine (2009) apunta que cada vez más las agencias tributarias son conscientes de la necesidad de reorientar en el futuro sus esquemas sancionadores para mejorar el cumplimiento fiscal. No obstante, la pregunta que podemos plantearnos es, ¿hacia dónde reorientarlos? La literatura teórica sobre evasión fiscal ha tratado con amplitud este tema, si bien muchas de sus recomendaciones han sido rechazadas o simplemente obviadas por las Administraciones Tributarias⁶. Desde el punto de vista empírico, se observa que, aunque los gobiernos pueden sentirse tentados a tratar de reducir sus costes administrativos de inspección tratando de elevar el poder disuasorio de las sanciones, al menos en los países desarrollados se ha producido una atenuación gradual de las sanciones tributarias en las dos últimas décadas (OECD, 2004).

Para tratar de comprender esta realidad, podemos adoptar dos perspectivas. Por un lado, encontramos una posición, que podríamos definir como de “pragmatismo fiscal”, en la que encajarían argumentos ligados a la viabilidad del cobro de las deudas tributarias, el mantenimiento de empresas y puestos de trabajo o el interés por evitar una transición de los contribuyentes inspeccionados hacia la economía sumergida. Desde otro punto de vista, encontramos el denominado “enfoque conductual de las sanciones” (Kirchler, 2007). Según esta aproximación, las agencias tributarias habrían percibido que sus regímenes sancionadores deben reorientarse para mejorar en el futuro el pobre nivel de cumplimiento impositivo voluntario existente, lo que exige paralelamente un esfuerzo reeducativo que fortalezca la moral tributaria. Los estudios de economía experimental basados en el análisis psicológico pueden aportar luz sobre este tipo de reacciones de los contribuyentes⁷.

En cualquier caso, no puede obviarse que la discusión sobre los límites que deben alcanzar las sanciones se ve condicionada por otros límites que trascienden los aspectos meramente económicos, como son los de naturaleza moral, ética o simplemente jurídicos. De hecho, conviene no olvidar que los esquemas óptimos de sanciones pueden situarnos ante una regla draconiana, como señala Franzoni (1999), donde la sanción óptima que minimiza los costes administrativos de gestionar el sistema impositivo –y con una presumible altísima eficacia– sea “ahorcar a los evasores con probabilidad cercana a cero”.

4. La eficiencia de la administración tributaria: evaluaciones e incentivos

En las dos secciones anteriores hemos abordado la cuestión de la eficacia de la administra-

ción tributaria tanto desde la perspectiva de la complejidad del sistema impositivo que debe gestionar, como desde la óptica del comportamiento mostrado por los contribuyentes respecto del cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Sin embargo, no podemos obviar que la administración tributaria es una organización económica, de titularidad pública, encargada de desempeñar una actividad gubernamental más, la cual encierra una función de producción compleja, que solemos sintetizar en la aplicación efectiva del sistema impositivo sujeta a una serie de principios vinculados al ejercicio del poder de coacción fiscal⁸. Por tanto, el nivel de eficacia alcanzado por la administración tributaria respecto de sus objetivos vendrá determinado, además de por los factores externos antes apuntados, por el grado de eficiencia mostrado en su comportamiento organizativo.

Para promover la eficiencia de la administración tributaria definiendo la adopción de los postulados de la economía de la organización. Aunque la literatura sobre *public management* se preocupa en ocasiones de los temas que conciernen a la gestión de los sistemas tributarios, su perspectiva resulta a mi juicio más bien complementaria, al no considerar explícitamente la naturaleza económica de los procesos de asignación de recursos que implica el desarrollo de esta actividad⁹. En este sentido, implantar las “mejores prácticas” exige no sólo contar con marcos de referencia referidos a conjuntos de administraciones tributarias, sino llevar a cabo análisis rigurosos del funcionamiento de las distintas áreas que integran la organización de la administración tributaria, valorando desde criterios económicos objetivos sus potencialidades y limitaciones. Hay que reconocer, no obstante, la escasez de trabajos que estudien la administración tributaria desde este enfoque organizativo.

Desde la economía de la organización, la consecución de comportamientos eficientes gira en torno a dos cuestiones fundamentales a las que debe responder el diseño de cualquier arquitectura organizativa: los problemas de coordinación y los de incentivos (Milgrom y Roberts, 1992). En mi opinión, considerar la administración tributaria desde esta perspectiva tiene claras ventajas. Dada la intensidad en el uso de recursos humanos de la administración tributaria, el estudio de los mecanismos retributivos y del diseño de carreras profesionales en el ámbito de la administración tributaria debe aportar propuestas efectivas para mejorar el desempeño en las distintas tareas que engloba el desarrollo de esta actividad (inspección, gestión, recaudación, revisión). Por su parte, la inversión en tecnologías de información y su incidencia en la reducción a largo plazo de los costes de administración y de cumplimiento también puede valorarse desde los principios que rigen el comportamiento eficiente de las organizaciones, teniendo en cuenta la importancia de los costes de uso de la información.

Otro aspecto muy relevante en relación con la eficiencia de la administración tributaria es la incorporación de información procedente de las experiencias compartidas, especialmente las fomentadas por instituciones internacionales como el FMI o la OCDE. Estas experiencias pueden suministrar con cierta regularidad información comparativa sobre las estrategias y prácticas de administración tributaria de un conjunto de países, en muy diversos ámbitos. Adecuadamente utilizadas pueden convertirse en un instrumento potente para mejorar la eficiencia de las distintas agencias tributarias. Sin embargo, hay que recordar, como apunta Hasseldine (2009), que la simple comparación de costes y niveles de actividad entre administraciones tributarias constituye únicamente un primer paso a la hora de establecer un eficaz

sistema de *benchmarking*, siendo necesario profundizar en la institucionalización de las evaluaciones.

En relación con este tipo de evaluaciones, hay que destacar la necesidad de potenciar aquellas basadas en la noción de “*benchmarking best performance*”. Se trata, como señalan Keehley et al. (1997), de un concepto opuesto a la noción de “*best practice exercise*”, que resulta esencial para incorporar las mejores propuestas organizativas y de gestión validadas por los resultados procedentes de análisis cuantitativos rigurosos. Para un correcto desarrollo de estas prácticas, resulta fundamental contar con información de calidad que permita realizar comparaciones homogéneas de áreas con objetivos delimitados a largo plazo. Además, para que este tipo de estrategias de evaluación funcione convenientemente, proporcionando la información realmente relevante para obtener mejoras en la gestión de los sistemas tributarios, resulta indispensable desarrollar análisis que permitan conocer qué factores, tanto organizativos como de entorno, explican los comportamientos diferenciales entre países, incluso entre unidades gestoras dentro de un mismo país. No obstante, hay que alertar del riesgo de sesgo que supone la utilización de información proporcionada mayoritariamente por las propias administraciones tributarias y no validada por instituciones independientes. No debe pasarse por alto, tampoco, que el éxito de este tipo de evaluaciones depende, en gran medida, del establecimiento de programas con metas claras, como sucede en Suecia, con el programa “The best administration within the OECD Countries” (Swedish Tax Agency, 2005).

En mi opinión, para alcanzar la necesaria operatividad en las evaluaciones resulta imprescindible que las agencias tributarias cuenten con unidades de control interno capaces de sumi-

nistrar información precisa y detallada sobre los recursos puestos a disposición de los gestores, tanto en términos físicos como presupuestarios, así como de proporcionar indicadores de actividad y rendimiento que permitan la aplicación de técnicas de medición rigurosas. A su vez, un correcto funcionamiento de estas unidades de control interno sólo es alcanzable dentro un diseño organizativo de la administración tributaria identificable con lo que la literatura caracteriza como modelo de agencia o “multi-divisional”, caracterizado por una adecuada combinación de la autonomía de decisión de los gestores y una valoración de resultados con exigencia de responsabilidades. Bajo este modelo, las unidades de control interno actúan como una pieza crucial del sistema de incentivos, esencial para promover comportamientos organizativos eficientes (Onrubia, 2006).

En el caso de España, la existencia de diferentes niveles de gobierno con competencias propias de administración tributaria complica el diseño de una arquitectura organizativa que favorezca una gestión eficiente del sistema tributario en su conjunto (Martínez-Vázquez y Onrubia, 2007). Aunque existe un creciente interés en la literatura por el estudio de las interacciones entre diferentes niveles de gobierno a la hora de establecer la política tributaria, las cuestiones de descentralización de la administración tributaria han recibido una menor atención. La literatura disponible se dirige fundamentalmente a revisar el estado de la cuestión en los distintos países, si bien es cierto que la experiencia internacional muestra una variedad de aproximaciones a los modelos de organización y al grado de descentralización de la administración tributaria, sin que pueda hablarse de una clara superioridad de unos modelos sobre otros (Martínez-Vázquez y Timofeev, 2005).

Por su parte, las limitaciones institucionales que muestra España, en todos sus niveles de gobierno, para la realización regular y sistemática de evaluaciones económicas de las actividades públicas, son un serio condicionante para conseguir mejoras a largo plazo del rendimiento del sistema tributario a través de una mayor eficiencia de la administración tributaria. En concreto, resulta esencial para obtener mejoras de gestión y organización evaluar los comportamientos relativos entre las unidades de una misma administración tributaria mediante la realización de análisis de eficiencia¹⁰. En el caso de España, esta carencia puede explicarse por la escasa cultura existente respecto de la rendición de cuentas basada en la lógica de los resultados (Onrubia, 2006). Las potencialidades de este tipo de evaluaciones son muy grandes. Sirvan como ejemplos positivos las experiencias del Reino Unido, donde el HMRC publica regularmente los resultados de encuestas a su personal, así como de sus progresos respecto de los objetivos acordados con el Gobierno (*Public Service Agreement*) o de la Administración Tributaria australiana, la cual publica anualmente la evaluación de su programa de cumplimiento. Además, como señala Hasseldine (2009), en los países más desarrollados se ha reforzado en los últimos años la preocupación por la gobernanza de la administración tributaria, fortaleciéndose la rendición de cuentas e incorporando mecanismos adicionales de supervisión externa.

5. La administración tributaria de un sistema fiscal fuertemente descentralizado

Desde la aprobación de la Constitución de 1978, España ha experimentado uno de los procesos de descentralización política más intensos en el ámbito de los países de la OCDE. Desde ese momento, el Estado ha visto reducido su papel como gestor del gasto público en

prácticamente la mitad (pasando de gestionar aproximadamente un 90% del gasto público a tan solo el 50%, cifra que incluye los créditos presupuestarios del sistema de pensiones contributivas). Este hecho hay que ponerlo en consonancia además con otros no menos relevantes. Uno, el importante aumento del tamaño del sector público español, de unos 20 puntos del PIB en tres décadas; y dos, la implantación de un nuevo nivel de gobierno subcentral de carácter intermedio, las Comunidades Autónomas (CC.AA.). Tras las últimas asunciones de competencias por las CC.AA., éstas gestionan en la actualidad prácticamente el 40% del total de créditos presupuestarios de gasto público, lo que en términos de recursos económicos gestionados supone, para 2009, aproximadamente un 19% del PIB. Desde un plano cualitativo, estos cambios también han supuesto una profunda transformación del papel desempeñado por el sector público, donde creación y consolidación del Estado del bienestar ha tenido como principal agente a las CC.AA., las cuales gestionan en práctica exclusiva los programas de provisión de los bienes preferentes que constituyen sus pilares básicos: sanidad, educación, vivienda y ayudas sociales no contributivas.

En términos de financiación, esta descentralización del gasto público no ha seguido un camino paralelo. Desde la aprobación inicial en 1980 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), su revisión quinquenal hasta el año 2001, con continuas demandas de ingresos adicionales por parte de las CC.AA., amparadas en una insuficiencia de recursos para atender satisfactoriamente las competencias recibidas, ha conferido un rasgo tradicional de transitoriedad al sistema de financiación autonómica. La aprobación de un modelo pretendidamente definitivo en 2001 tampoco supuso la ruptura de esta situación, como pone de manifiesto la reciente aproba-

ción en 2009 de un nuevo sistema, tras un largo periodo de tres años de negociaciones¹¹.

En cuanto a los rasgos del sistema de financiación, existe un amplio consenso a la hora de destacar su bajo grado de corresponsabilidad fiscal efectiva. En el origen de esta limitación se encontraría una configuración inicial, dependiente en gran medida de las transferencias vinculadas al “coste efectivo de los servicios transferidos”, donde el poder tributario se limitaba prácticamente a la cesión de rendimientos de impuestos estatales de carácter patrimonial. De hecho, no fue hasta bien entrada la década de los años noventa cuando se empezó a demandar un incremento en la corresponsabilidad fiscal, si bien esta petición atendía más bien a una reivindicación de recursos adicionales que terminaron plasmándose en la consecución de una participación territorializada en la recaudación del IRPF (fijada inicialmente en 1994 en el 15%), la cual no suponía *de facto* mejora alguna de la corresponsabilidad efectiva. Posteriormente, en el modelo aprobado para el periodo 1997-2001, se incorporó la figura de la cesión parcial del IRPF a las CC.AA., lo que por primera vez incluía la posibilidad de que éstas modificasen, con límites, la tarifa del impuesto o aprobasen nuevas deducciones en la cuota. En 2001 y con vigencia desde el año 2002 se aprobó un nuevo modelo que ampliaba la cesión parcial del IRPF hasta el 33% de sus rendimientos territoriales, a la vez que extendía esta figura de la cesión parcial al IVA, en un 35%, y a algunos Impuestos Especiales, en un 40%. Esta ampliación de las cesiones de tributos estatales fue acompañada del traspaso de algunas competencias de gestión. El uso de estas potestades normativas por parte de las CC.AA fue mínimo, resultando elocuente el caso de la tarifa del IRPF, donde salvo la Comunidad de Madrid, en 2007 y tan sólo para reducir los tipos marginales en varias décimas,

ninguna Comunidad Autónoma (CA) utilizó la capacidad de modificar la escala del impuesto. Esta realidad se producía a la vez que se hacían continuas las reivindicaciones sobre la insuficiencia financiera a las que se enfrentaban las CC.AA.

En el campo de la Administración Tributaria, la evolución del sistema de financiación autonómica ha supuesto un constante reforzamiento de los servicios de administración tributaria de las CC.AA. Esta evolución ha ido paralela con un trasfondo de reivindicación de una mayor autonomía en este terreno, especialmente en el caso de las CC.AA. con mayor renta, dirigido a conseguir el traspaso de las competencias de administración de las grandes figuras tributarias estatales como el IRPF, el IVA, los Impuestos Especiales, e incluso el Impuesto sobre Sociedades. En este sentido, hay que destacar la posición de Cataluña, que tras la implantación de la participación territorializada en el IRPF de 1994 ya reivindicó la implantación de una “administración tributaria única” con competencias en su territorio para la gestión integral de todos los tributos soportados por sus residentes.

Sin embargo, las reformas citadas de 1996 y 2001 se limitaron a incluir reformas organizativas en la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), consistentes en la participación de las CC.AA. en los órganos de dirección y en el establecimiento de algunos mecanismos institucionales de coordinación, con una modesta eficacia en cuanto a su funcionamiento¹². Martínez-Vázquez y Onrubia (2007) encuentran detrás de esta falta de efectividad la ausencia de un verdadero diseño organizativo dirigido a corregir las externalidades tanto verticales como horizontales a que da lugar un sistema fiscal con un importante nivel de fragmentación. De hecho, como se puede ver en los

propios informes de la AEAT, el funcionamiento de la Comisión Mixta de Coordinación y de los Consejos Territoriales de Dirección se ha limitado al cumplimiento administrativo de los procedimientos fijados al efecto, no recogiendo prácticamente información alguna sobre actuaciones concretas de coordinación ni de carácter estratégico ni operativo.

Como consecuencia de la reciente reforma del sistema de financiación autonómica derivada del Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CC.AA., se han producido algunos cambios relacionados con la coordinación entre la AEAT y las administraciones tributarias de las CC.AA. En concreto, la Ley 22/2009 de Cesión de Tributos, en su artículo 65 ha creado el Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria, órgano que refunde los vigentes Consejo Superior de Dirección y Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria. El nuevo Consejo, definido como un órgano colegiado encargado de la coordinación de los tributos cedidos, está presidido por el Presidente de la AEAT (es decir, por el Secretario de Estado de Hacienda) e integrado por el Director General de la AEAT, al que se le asigna la Vicepresidencia primera, cinco representantes de la AEAT, los titulares de la Secretaría General de Hacienda, de la Secretaría General de Financiación Territorial y de la Inspección General del Ministerio de Economía y Hacienda y por un representante de cada una de las CC.AA. de régimen común y de las Ciudades con Estatuto de Autonomía, uno de los cuales ostentará cada año la Vicepresidencia segunda¹³.

Las funciones atribuidas a este nuevo órgano son: a) informar, antes de su aprobación, el Plan de Objetivos anual de la AEAT, el cual incluirá un Plan de Objetivos Autonómico, así

como analizar su seguimiento y resultados; b) establecer las líneas estratégicas de actuación y prioridades funcionales de los Consejos Territoriales para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria; c) proponer criterios generales de armonización de las políticas normativas del Estado y de las CC.AA en materia de tributos cedidos y su gestión; d) analizar e informar los anteproyectos normativos de rango legal que deban ser sometidos a la aprobación del Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo y que modifiquen la regulación de los tributos cedidos; e) asesorar a los órganos o entidades estatales y autonómicos competentes sobre las cuestiones relativas a las necesidades y problemas que suscite la aplicación del sistema tributario; f) diseñar la política general de gestión de los tributos cedidos, establecer directrices para su aplicación y coordinación; g) diseñar las líneas básicas de determinados programas a incluir en los planes de control tributario en relación con los tributos cedidos; h) uniformar criterios sobre el contenido de los intercambios de información tributaria entre las Administraciones autonómicas y entre éstas y la Hacienda del Estado, así como coordinar estos intercambios; i) proponer la implantación de sistemas específicos de intercambio telemático de información en asuntos que sean de interés mutuo para la AEAT y las CC.AA.; j) realizar estudios, análisis e informes en materia de regulación o aplicación de los tributos cedidos por iniciativa propia o a solicitud del Consejo de Política Fiscal y Financiera, del Ministerio de Economía y Hacienda, de la AEAT, de las Consejerías competentes o de los órganos o entidades competentes para la aplicación de los tributos cedidos; k) evacuar los informes solicitados por la Junta Arbitral de resolución de conflictos en materia de tributos del Estado cedidos; l) aprobar propuestas de actuación, coordinar las actividades y ser informada de las acciones realizadas por los

Consejos Territoriales para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria, evaluando los resultados de su actuación; m) proponer, recibir para su estudio y analizar los proyectos de convenios entre la AEAT y las Administraciones Autonómicas; n) proponer actos susceptibles de encomienda de gestión entre la AEAT y las CC.AA.

El Consejo Superior contará con una Secretaría Técnica Permanente, desempeñada por un funcionario de la AEAT, cuya misión será: a) asistir, con voz y sin voto, a todas las reuniones del Consejo Superior y de las Comisiones o grupos de trabajo, realizando respecto a las mismas las funciones de Secretario; b) realizar los estudios, informes o trabajos encomendados; c) impulsar y apoyar los trabajos del Consejo Superior y elaborar una memoria anual de los trabajos de la misma; d) actuar de órgano permanente de relación entre la Administración Tributaria del Estado, las CC.AA. y los Consejos Territoriales para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria, que informarán a la Secretaría de las reuniones celebradas y de los acuerdos adoptados en su seno; e) elaborar una memoria anual sobre los dictámenes adoptados en caso de conflicto.

Por lo que respecta a su funcionamiento, la norma prevé que el Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria pueda actuar en Pleno (el cual se reunirá al menos una vez al semestre) o a través de una o varias Comisiones o grupos de trabajo, temporales o permanentes. En todo caso, se establece que siempre ha de existir paridad entre las representaciones del Estado y de las CC.AA. Para la aprobación de directrices o criterios de actuación en la gestión de los tributos cedidos se exige mayoría absoluta, si bien, cuando se trate de competencias asignadas a las CC.AA., también se exigirá adicionalmente la

aprobación mayoritaria de los representantes de los gobiernos autonómicos.

Asimismo, la Ley 22/2009 ha creado los Consejos Territoriales para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria, cuya misión es coordinar la gestión de los tributos cedidos en el ámbito territorial correspondiente a cada Comunidad Autónoma, como ya sucedía con los creados en 2001. Estos nuevos Consejos Territoriales estarán formados por cuatro representantes de la AEAT, entre los que estarán el Delegado Especial de la AEAT en la respectiva Comunidad, que actuará como presidente, y el Jefe de la Dependencia Regional de Relaciones Institucionales con las Administraciones, que actuará como secretario, y por cuatro representantes de la respectiva Comunidad, entre los que estará el titular del Centro Directivo competente para la aplicación de los tributos cedidos¹⁴. Las funciones previstas para estos Consejos Territoriales, que se reunirán al menos una vez al trimestre, están en línea con las establecidas para el Consejo Superior, pero obviamente limitadas a su ámbito territorial, exigiéndose igualmente la mayoría absoluta para la adopción de acuerdos.

Aunque la entrada en funcionamiento del nuevo marco institucional se producirá a lo largo de 2010, mi visión en este momento sobre su operatividad no resulta demasiado esperanzadora. No parece que “la experiencia acumulada en estos años” (tal y como se invoca en la exposición de motivos de la Ley 22/2009 para justificar esta reforma) haya servido para acometer una reforma profunda que permita definir un modelo de administración tributaria capaz de afrontar con eficacia la existencia de un sistema fiscal cada vez más compartido entre el Estado y las CC.AA. A mi juicio, el establecimiento legal de estos órganos de coordinación, cada vez con más funciones, no basta

para conseguir un modelo eficiente de administración tributaria. De hecho, la reforma de la LOFCA de 2009 no parece haber contemplado la realidad de las reformas de los Estatutos de Autonomía de las CC.AA. iniciadas en 2006, en las que se han ido introduciendo fórmulas de integración, aunque con diferente grado, entre las administraciones tributarias del Estado y autonómicas¹⁵. En este sentido, hay que tener en cuenta que los avances en la cesión de competencias de gestión de los tributos cedidos recogidos en la reforma de la LOFCA (Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre) se han limitado a la ampliación de competencias de las CC.AA. en materia de revisión económico-administrativa de los actos dictados por las Administraciones Tributarias autonómicas en relación con tributos estatales.

Respecto del modelo de administración tributaria hacia el que se debería tender, bien es cierto, que si exceptuamos el caso de Cataluña, donde la reforma de su Estatuto por la Ley Orgánica 6/2006 establece una secuencia temporal en la que, tras la creación de la Agència Tributària de Catalunya (ATC) (Ley Autonómica 7/2007), se recoge la constitución en el plazo de dos años de un consorcio paritario entre la AEAT y la ATC, “que podrá transformarse en la Administración Tributaria en Cataluña”, en el resto de reformas estatutarias se han establecido fórmulas acordes con el “marco LOFCA”¹⁶. Sin embargo, aceptando que la vía de la legislación unilateral a través de los Estatutos de Autonomía no parece el mejor camino para establecer el modelo de administración tributaria que España necesita para mejorar la eficiencia en la gestión de su sistema tributario concebido de manera global, la respuesta dada por la última reforma de la LOFCA y de la Ley de Cesión de Tributos de 2009 parece claramente insuficiente.

Apoyándose en la experiencia internacional, Martínez-Vázquez y Timofeev (2005) señalan que la recomendación de un modelo de administración tributaria con mayor o menor grado de descentralización o centralización, en países con fuerte descentralización fiscal, depende fundamentalmente del tipo de impuestos a gestionar y del grado de integración entre los niveles de gobierno, sin olvidar la potencialidad para explotar las ventajas informativas y el aprovechamiento de las economías de escala. Además, sobre la elección del grado de descentralización de la administración tributaria, Esteller (2005) destaca la relevancia de los factores políticos –financiación mediante transferencias incondicionales, competencia electoral en los territorios o ideología de los gobiernos, entre otros–, los cuales terminan afectando al nivel de esfuerzo de las administraciones sobre el cumplimiento tributario.

En mi opinión, existe, sin duda, una necesidad de coordinación vertical y horizontal entre administraciones tributarias que, a medida que la compartición de tributos entre Estado y CC.AA. se va acrecentando, resulta cada vez más crucial e indispensable para alcanzar un grado satisfactorio de cumplimiento tributario. En Martínez-Vázquez y Onrubia (2007) se ofrecen algunas alternativas para alcanzar esta coordinación, como la participación directa de las CC.AA. en los órganos de dirección de la AEAT, que realmente confiriesen a los gobiernos autonómicos poder decisión real sobre los aspectos tanto estratégicos como operativos de la gestión. El modelo actual por el que se ha apostado apunta hacia una duplicidad de tareas al operar dos administraciones tributarias sobre tributos esencialmente idénticos, lo que sin duda supone una importante pérdida de eficiencia en la gestión con indudable coste económico.

Desde el punto de vista organizativo, conseguir un modelo de administración tributaria eficaz, acorde con el elevado grado de compartición de tributos que caracteriza actualmente nuestro sistema fiscal, exige un aprovechamiento real de las sinergias existentes entre todas las administraciones tributarias existentes, incluido el uso eficiente de la información con trascendencia fiscal. Asimismo, como ya se ha defendido en la sección anterior, es fundamental institucionalizar un sistema de evaluación efectivo, capaz de proporcionar con regularidad información de calidad sobre el cumplimiento de objetivos y el grado de eficiencia con el que actúan las administraciones implicadas, capaz de detectar los problemas generados por la concurrencia de varios poderes de decisión. Esta información debe ser la base para el diseño de los mecanismos de incentivos que estimulen a las distintas administraciones afectadas a coordinar eficazmente sus planes de gestión, inspección y recaudación. Sin incentivos a la comunicación, la coordinación entre organizaciones independientes y sin dependencia jerárquica queda confiada únicamente al voluntarismo de los responsables de las administraciones tributarias, cuyos objetivos es esperable que se dirijan a maximizar dentro de su jurisdicción la recaudación con una perspectiva de corto plazo. En esta línea, son un ejemplo los marcos de coordinación existentes en Estados Unidos o Canadá, donde los convenios de colaboración entre administraciones tienen un verdadero carácter contractual¹⁷.

6. Síntesis de conclusiones

En este artículo se han revisado los que en mi opinión son los cuatro grandes retos que tiene en España la administración tributaria en un horizonte próximo. Como se ha visto, los cuatro se encuentran fuertemente interrelacionados y las propuestas con las que se pueden abordar

no pueden obviar esta realidad. Por supuesto, somos conscientes de que cualquier reforma que se adopte vendrá condicionada por la evolución histórica, tanto en lo referente al diseño y configuración de nuestro sistema fiscal, como de nuestro sistema de financiación autonómico, como a la concepción establecida desde hace décadas de las relaciones jurídico-tributarias entre contribuyentes y administración, como por la consideración de la gestión pública que se tiene en España. Sin duda, las inercias y las posiciones consolidadas constituyen un condicionante muy serio para la adopción de cambios de gran magnitud. Por ello, una reforma integral como la que aquí se fija en el horizonte se nos antoja imposible de alcanzar con éxito sin el debido consenso, tanto político como administrativo.

A modo de conclusión, sintetizamos las principales propuestas reformadoras en cada una de las áreas tratadas:

- Simplificación máxima del contenido normativo de las figuras existentes en nuestro actual sistema tributario, abordando de forma decidida la homogeneización de tratamientos impositivos y la eliminación generalizada de regímenes especiales y transitorios. Para ello resulta esencial un estudio previo de las principales fuentes de controversia en la aplicación de las normas impositivas.
- Simplificación del diseño tributario de las estructuras impositivas complejas, especialmente en aquellos impuestos donde es regla la existencia de tratamientos diferenciados para los hechos impositivos, exenciones y supuestos de no sujeción, apostando por la supresión de todos aquellos requisitos y condicionantes de aplicación que puedan favorecer la existencia de economías de opción.

- Diseño y aprobación de un código de cooperación fiscal en el que se establezcan los principios y reglas de buenas prácticas tributarias, especialmente dirigido al ámbito empresarial. En paralelo, debe ponerse en funcionamiento un procedimiento de cooperación en la gestión tributaria en el que con carácter vinculante se resuelvan las controversias derivadas de la aplicación de los principales impuestos.
- Implantación efectiva y generalizada de procedimientos de arbitraje para la resolución en primera instancia de controversias en la gestión ordinaria de los impuestos, con eficacia plena respecto del cumplimiento de las obligaciones tributarias.
- Consolidación de departamentos de control interno en las distintas agencias y servicios tributarios, con incorporación de procedimientos estandarizados y validados en su calidad. Estos departamentos deberán asumir mediante compromisos vinculantes la realización de evaluaciones de eficiencia de estas administraciones, las cuales serán validadas conforme a un protocolo técnico riguroso. La institucionalización de estas evaluaciones deberá estar presidida por un principio de transparencia y difusión de sus resultados.
- Diseño del modelo global de administración tributaria hacia el que debe encaminarse España, de acuerdo con la realidad de nuestro alto grado de descentralización política y fiscal. La existencia de un sistema fiscal compartido, esencia de los sucesivos modelos de financiación autonómica, debe ser la base para la discusión de cuál debe ser el modelo de administración tributaria a adoptar. Las fórmulas del diseño organizativo deben permitir la integración de los poderes de decisión estatal y autonómico, en sus correspondientes planos, ofreciendo como resultado una arquitectura organizativo-institucional presidida

exclusivamente por los principios de eficiencia y eficacia respecto a las funciones de administración tributaria, concebida de forma no fragmentada.

La actual situación económica que afecta a España, con un más que serio problema de financiación de su sector público creo que debe constituir un acicate para la introducción de este tipo de reformas, a mi juicio inaplazables. Fomentar el cumplimiento tributario no pasa, en mi opinión, por limitarse a adoptar planes de control tributario cortoplacistas, con una filosofía claramente represora y un ánimo estrictamente recaudador. La experiencia se empeña en mostrar la escasa aportación en el medio plazo de estos planes. Los riesgos de no acometer estos retos son muy grandes. Entre ellos, creo que debe preocupar, especialmente, la consolidación de una economía sumergida de volumen muy importante, con lo que esto supone para el retroceso de nuestro nivel de moral fiscal y las perspectivas de futuro de nuestra economía.

Notas

- ¹ Máxima originalmente atribuida al eminente hacendista y estadista italiano Luigi Einaudi.
- ² Oliver y Bartley (2005) estudian los aspectos teóricos de la relación entre la complejidad impositiva y los costes de cumplimiento, así como su influencia en las actividades de planificación fiscal y en las posibilidades de elusión fiscal.
- ³ La propuesta de la Comisión establecía como un objetivo eliminar unas 7.800 páginas contenidas en los textos jurídicos que regulaban la aplicación del IVA.
- ⁴ Para las pequeñas empresas, la propuesta amplía el régimen de facturación simplificada para transacciones de hasta 200 euros. Asimismo se flexibilizan a decisión de los Estados los plazos para la recaudación.
- ⁵ Un análisis teórico de estos mecanismos en el marco de la literatura sobre evasión fiscal y administración tributaria puede verse en Franzoni (1999, 2000) y Macho-Stadler y Pérez-Castrillo (2004)

- ⁶ Ver, entre otros, Stern (1978), Slemrod y Yitzhaki (2002) y Macho-Stadler y Pérez-Castrillo (2005).
- ⁷ Ver Andreoni et al. (2003).
- ⁸ Sobre estos principios rectores de la actividad de administración tributaria ver Shoup (1969).
- ⁹ En este línea, ver los argumentos recogidos en Verhorn y Brondolo (1999) y en McCarten (2005).
- ¹⁰ La potencialidad de este tipo de análisis puede verse, entre otros y sin ánimo de exhaustividad, en González y Miles (2000), Moesen y Persoon (2002), Esteller (2006) o Barros (2007).
- ¹¹ Previamente a la aprobación de la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la LOFCA, con el voto en contra del Partido Popular y de Convergencia i Unió, y la abstención de Izquierda Unida y el Partido Nacionalista Vasco, el Consejo de Política Fiscal y Financiera adoptó con fecha 15 de julio de 2009 el acuerdo sobre el contenido del nuevo sistema, en el que las CC.AA. gobernadas por el Partido Popular se abstuvieron.
- ¹² Sobre el contenido y la valoración de la efectividad de estas medidas organizativas puede verse Onrubia (2007).
- ¹³ Para las Comunidades y Ciudades Autónomas que tengan encomendadas a dos órganos o entes distintos las funciones de aplicación de los tributos y las de diseño o interpretación de la normativa autonómica, la norma recoge que podrán designarse dos representantes, si bien dispondrán de un solo voto.
- ¹⁴ Por razón de los asuntos a tratar podrán ser convocadas a las reuniones otras personas con voz, pero sin voto.
- ¹⁵ Salvo el caso del Estatuto de Cataluña, y de forma poco precisa en el de Andalucía, las disposiciones sobre administración tributaria recogidas en los restantes Estatutos reformados no suponen un cambio en el statu quo.
- ¹⁶ Sobre el contenido de estas reformas puede verse Martínez-Vázquez y Onrubia (2007).
- ¹⁷ Para el caso canadiense puede verse Berg-Dick et al. (2008).
- Barros, C.P. (2007). “Technical and allocative efficiency of tax offices: a case study”, *International Journal of Public Sector Performance Management*, 1 (1): 41–61.
- Berg-Dick, P., M. Carreau, D. Field y M. Éthier (2008). “Tax Coordination under the Canadian Tax System”, en N. Bosch y J. M. Durán (eds.), *Fiscal Federalism and Political Decentralization. Lessons from Spain, Germany and Canada*. Edward Elgar, Cheltenham, UK. Pp. 169-192.
- Braithwaite, V. (2003). *Taxing Democracy: Understanding Tax Avoidance and Evasion*. Ashgate, Aldershot, UK.
- Esteller, A. (2005). “Is there a connection between the tax administration and the political power?”, *International Tax and Public Finance*, 12: 639-63.
- Esteller, A. (2006). “La eficiencia en la recaudación de los tributos cedidos: un análisis explicativo”. Documento de Trabajo, IEB. Barcelona.
- Franzoni, L. A. (1999). “Negotiated enforcement and credible deterrent”, *Economic Journal* 109: 509–535.
- Franzoni, L. A. (2000). “Amnesties, settlements and optimal tax enforcement”, *Economica*, 57: 153–76.
- Freedman, J., G. Loomer y J. Vella (2009). “Corporate Tax Risk and Tax Avoidance: New Approaches”, *British Tax Review*, 1: 74-116.
- Gale, W. G. y J. Holtzblatt (2002). “The role of administrative issues in tax reform: Simplicity, compliance and administration”, en G. R. Zodrow y P. Mieszkowski (eds.), *United States Tax Reform in 21st Century*, Cambridge University Press, Cambridge, UK. pp. 179-214.
- González, M.X. y D. Miles (2000). “Eficiencia en la Inspección de Hacienda”, *Revista de Economía Aplicada*, 24: 203–219.
- Hasseldine, J. (2008). “The Search for Best Practice in Tax Administration”, en C. Evans y M. Walpole (eds.), *Tax Administration: Safe Harbours and New Horizons*. Fiscal Publications, Birmingham. pp. 7-18.
- Hasseldine, J. (2009). “The administration of the tax systems”. Trabajo presentado en la Tax Conference on Tax Systems: Whence and Whither. Recent evolution, current problems and future challenges, FUNCAS. Málaga, 9-11 de septiembre de 2009.
- Keehley, P., S. Medlin, S. MacBride, y L. Longmire (1997). *Benchmarking for Best Practices in the Public Sector: Achieving Performance Breakthroughs in Federal, State and Local Offices*. Jossey-Bass Publishers, San Francisco, CA.
- Kirchler, E. (2007). *The Economic Psychology of Tax Behaviour*. Cambridge University Press, Cambridge, UK.

Referencias

- Andreoni, J., W. Harbaugh y L. Vesterlund (2003). “The Carrot or the Stick: Rewards, Punishments and Cooperation”, *American Economic Review*, 93: 893-902.
- Área de Sociología Tributaria (2001): “El impacto de la reforma del IRPF en la presión fiscal indirecta. Los costes de cumplimiento en el IRPF 1998 y 1999”, Documento de Trabajo, 25/01. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

- Macho-Stadler, I. y D. Pérez-Castrillo (2004). "Settlement in Tax Evasion Prosecution", *Economica*, 71: 349-368.
- Macho-Stadler, I. y D. Pérez-Castrillo (2005). "Políticas de inspección óptimas y cumplimiento fiscal", *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 173: 9-45.
- Martínez-Vázquez, J. y J. Onrubia (2007). "La gestión tributaria en los países federales: reflexiones sobre el proceso de reforma abierto en España", en S. Lago (dir.), *La financiación del Estado de las Autonomías: Perspectivas de futuro*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Martínez-Vázquez, J. y A. Timofeev (2005). "Choosing between centralized and decentralized models of tax administration", Working Paper, 05-02, International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies. Georgia State University. Atlanta.
- McCarten, W. (2005). "The Role of Organizational Design in the Revenue Strategies of Developing Countries", *Global Conference on Value Added Tax*, Rome.
- Milgrom, P. y J. Roberts (1992). *Economics, Organization and Management*. Prentice Hall, Englewoods Cliff, NJ.
- Moesen, W. y A. Persoon (2002). "Measuring and explaining the productive efficiency of tax offices: A non parametric best practice frontier approach", *Tijdschrift Voor Economie en Management*, 47 (3): 399-416.
- OECD (2004). *Tax Administration in OECD Countries: Comparative Information Series (2004)*. Centre for Tax Policy and Administration. Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris.
- OECD (2005). *Recent Tax Policy Trends and Reforms in OECD Countries*, OECD Tax Policy Studies, 9. OECD, Paris.
- Oliver, T. y S. Bartley (2005). "Tax system complexity and compliance costs: some theoretical considerations", *Economic Roundup*, Winter 2005: 53-68.
- Onrubia, J. (2006). "Evaluación y gestión eficiente en el sector público: aspectos organizativos e institucionales", *Ekonomiaz*, 60: 38-57.
- Onrubia, J. (2007). "The reform of the tax administration in Spain", en J. Martínez-Vázquez y J. F. Sanz (eds.), *Fiscal Reform in Spain: Accomplishments and Challenges*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Onrubia, J. y M. C. Rodado (2007). "El papel del IRPF en la redistribución de la renta: luces y sombras de tres décadas de reformas", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 4/2007: 141-181.
- Shoup, C. S. (1969). *Public Finance*. Aldine, New York.
- Slemrod, J. y S. Yitzhaki. 2002. "Tax Avoidance, Evasion, and Administration," en A. Auerbach y and M. S. Feldstein (eds.), *Handbook of Public Economics*, vol. 3. Elsevier, Amsterdam. pp. 1423-1470.
- Stern, N. (1978). "On the economic theory of policy towards crime", en J. M. Heineke (ed.), *Economic Models of Criminal Behavior*. North-Holland, Amsterdam.
- Swedish Tax Agency (2005). *Right from the Start*. Swedish Tax Agency, Estocolmo.
- Torgler, B. (2007). *Tax Compliance and Tax Morale: A Theoretical and Empirical Analysis*. Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Vehorn, C. y J. Brondolo (1999). "Organizational Options for Tax Administration", *Bulletin for International Fiscal Documentation* 53: 499-512.

Agradecimientos

El autor agradece la financiación recibida del Ministerio de Ciencia e Innovación, Proyecto ECO2009-10003 del Programa Nacional de Proyectos de Investigación Fundamental, en el marco del VI Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2008-2011, así como la financiación recibida del Grupo de Investigación 940392 del Programa UCM-BSCH 2009-2010.

Introducción

Ante la delicada situación económica en la cual nos encontramos nos ha parecido útil completar este dossier sobre los retos del sistema fiscal con las opiniones de cinco reconocidos expertos que, desde diferentes perspectivas dada su variada trayectoria profesional, acumulan todos ellos una considerable experiencia. Francisco Castellano, Catedrático de Hacienda Pública y hasta hace poco responsable de las cuestiones fiscales de la Confederación Española de Cajas de Ahorro (CECA), conoce de primera mano la práctica totalidad de lo que se ha hecho en temas fiscales en los últimos años en España; José María Labeaga, Director del Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Economía y Hacienda, garantiza un análisis riguroso y amplio de la cuestión. Jaume Menéndez, economista y responsable jurídico de la compañía Gas Natural, aporta por su parte una sólida perspectiva internacional de la cuestión que nos ocupa. Leopoldo Pons, director de un despacho profesional y Decano del Colegio de Economistas de Valencia, combina perfectamente el quehacer diario con una dilatada experiencia académica internacional, y el economista Jesús Sanmartín, máximo responsable del Registro de Economistas Asesores Fiscales, puede valorar y opinar con toda la autoridad las cuestiones que nos ocupan.

A todos ellos les hemos pedido que valoren cuatro aspectos que nos parecen primordiales: a) dada la coyuntura actual, cuáles tienen que ser las líneas maestras de la actuación en materia fiscal; b) cómo se puede fomentar la inversión internacional en nuestra economía a través de la normativa tributaria y cuáles son los límites; c) cómo se puede combatir el fraude fiscal y d) qué se puede hacer para mejorar el engarce de los sistemas tributarios local, autonómico y estatal.

Reflexiones sobre los retos del sistema fiscal

Francisco Castellano

Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Nacional a Distancia (UNED)

José María Labeaga

Director General del Instituto de Estudios Fiscales

Jaume Menéndez

Director del Departamento Fiscal de Gas Natural

Leopoldo Pons

Decano Colegio de Economistas de Valencia

Jesús Sanmartín

Presidente del Registro de Economistas Asesores Fiscales del Consejo General de Colegios de Economistas de España

En una coyuntura como la actual, ¿cuáles piensa que deben ser las líneas maestras tributarias para el fomento de una actividad económica más sostenible y robusta?

FC. En una coyuntura como la actual la tarea prioritaria de política fiscal que, en mi opinión, tiene que acometer el Gobierno es reconducir la delicada situación de las

finanzas públicas adoptando las medidas necesarias para que en un periodo razonable se reduzca sustancialmente el elevado déficit público que se registra en estos momentos.

Y esas medidas deben dirigirse fundamentalmente por el lado del gasto público de modo que las distintas administraciones públicas –estatal, autonómica y local– gestionen de forma eficiente sus recursos disponibles en la prestación de los servicios públicos.

En cuanto a los ingresos fiscales debería prestarse especial atención a los impuestos que inciden más directamente sobre la actividad económica y, en concreto, al Impuesto sobre Sociedades. A este respecto, y teniendo en cuenta que su tipo impositivo se encuentra en un nivel relativamente alto en relación con los países de nuestro entorno, una reducción del mismo, con carácter general y no sólo para las pymes, podría constituir, en la actual coyuntura, una medida que ayude a la reactivación económica. Asimismo, habría que realizar una revisión profunda de las deducciones que se aplican actualmente en este impuesto con la eliminación inmediata de algunas y el reforzamiento de otras como la de I+D+i.

Por su parte, respecto a la imposición indirecta, y a pesar del aumento de tipos del IVA previsto para mediados de este año, habría que valorar la conveniencia de establecer un incremento adicional en el año 2011, siempre y cuando, de forma simultánea, se acometa una reducción de la cuota empresarial a la Seguridad Social.

Por último, en relación con el IRPF, debería descartarse cualquier endurecimiento de su tributación actual, de modo que los incrementos adicionales de recaudación por este impuesto deberían provenir del reforzamiento de la lucha contra el fraude fiscal.

JML. Debemos entender la coyuntura actual como no sobrevenida sino fruto de una serie de circunstancias que se han fraguado en un período largo y cuyos efectos no son meramente coyunturales. Por ello, la solución pasa por una actuación que no debe centrarse exclusivamente en la política tributaria, sino que debe abarcar medidas que afectan al mercado laboral, al sistema de protección social, al acceso al crédito y, entrando en aspectos mucho más de largo plazo, al sistema de I+D+i y a la formación de capital humano. Las líneas maestras tributarias han de estar ligadas a los objetivos anteriores con el fin de fomentar actividades económicas sostenibles, teniendo en mente la filosofía de un cambio de modelo productivo en el que la base del crecimiento sean sectores que generen alto valor añadido.

Como el objetivo básico de la política tributaria, como de cualquier política pública en España en la actualidad, ha de ser la creación de empleo, pudiera ser conveniente un rediseño de la estructura impositiva que incentive el deseado cambio en el modelo productivo generando empleo de calidad. Para ello, los incentivos fiscales podrían ir acompañados de reducciones en los impuestos distorsionantes que gravan el trabajo, en un entorno en el que, además, se contribuya mediante otras medidas a preservar el medioambiente. La política tributaria ha de estar, al

mismo tiempo, enfocada a incentivar la inversión en I+D+i y en educación. De una u otra manera, actuaciones en los ámbitos citados tienen cabida en el marco del Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible (LES) que aprobó el Consejo de Ministros el 27 de noviembre de 2009 y que establece tres pilares de la sostenibilidad: económica, medioambiental y social. A nuestro modo de entender, el Anteproyecto de LES constituye un instrumento de una gran importancia por cuanto sienta las bases de lo que debiera ser nuestro sistema económico en el futuro, por lo que se debe aprovechar su tramitación parlamentaria para realizar un esfuerzo en la dirección mencionada.

Por supuesto, no conviene perder de vista que España ha de cumplir el plan de estabilidad de las finanzas públicas que posibilite situar el déficit en el 3 por ciento del PIB en 2013, lo que conlleva hacer compatible los ingresos y la necesidad de gasto para atender situaciones coyunturales. Por tanto, es momento de ingenio para cumplir al mismo tiempo procesos de optimización de ingreso y gasto, manteniendo la protección social.

JM. La complejidad de la política fiscal es que debe simultanear el control del gasto, y por consiguiente del déficit público, y de los ingresos. El cumplimiento del Pacto de Estabilidad que obliga a no exceder del 3% el déficit público en relación al PIB es una espada de Damocles de cualquier estado miembro, máxime cuando, en el caso español, el déficit público en 2009 ascendió al 9,49% (2,81% en 2008). Las previsiones remitidas a la Comisión Europea en el Programa de Estabilidad 2009-2013 pre-

vén ir reduciendo el déficit hasta llegar a la cifra mágica del 3% en 2013. Esto en términos corrientes significaría reducir el déficit en 68.250 millones de Euros, exactamente el 42% de la recaudación total neta del 2009.

Para el fomento de una actividad más sostenible y robusta no únicamente hacen falta medidas tributarias, es necesario contener el gasto corriente; el control del gasto público es básico en la situación actual. Hay que aplicar planes de austeridad en las Administraciones que controlen los gastos superfluos, los excesos, las contrataciones innecesarias, a la vez que busquen agilidad, eficiencia y mayor productividad. Es necesario favorecer la liquidez a las empresas, que éstas tengan mayor facilidad de acceso al crédito y que se controle la morosidad, donde las Administraciones tienen un papel protagonista, a la vez que establecer medidas que fomenten el consumo, etc.

Pero centrándonos en lo estrictamente fiscal, habría que replantearse si la medida por la que se incrementará el tipo del IVA a partir del próximo mes de julio tendrá el efecto directo de aumentar los ingresos (cosa que habrá que ver se será así), o por el contrario significará una menor demanda y un aumento de la economía sumergida. Por otro lado, y como complemento a la medida de favorecer la liquidez, debería estudiarse seriamente la posibilidad, fundamentalmente en el caso de las PYMEs, de recuperar de forma inmediata el IVA en los supuestos de morosidad del cliente. Ciertamente, es una medida cuya implantación es de gran complejidad técnica, pero solución existe; es necesario que todas las partes intervinientes consigan encontrar una rápida

salida a esta posibilidad evitando que, detrás de ella, aparezcan nuevas fuentes de fraude fiscal.

En cuanto a la imposición directa, la práctica supresión de incentivos fiscales, aun habiendo descendido del 35% al 30%, en el caso general, y del 30% al 25% en la empresas de reducida dimensión, el tipo impositivo nominal del Impuesto sobre Sociedades, los tipos efectivos no se han visto afectados por esta rebaja al haberse aplicado un radical recorte a las deducciones, que, desde mi punto de vista, o deberían volver a replantearse o se debería trabajar en la línea de una reducción del impuesto a tipos del 25/26%.

La compensación de bases imponibles negativas con beneficios pasados pudiendo recuperar las cuotas ingresadas o compensando las presentes ayudarían a mejorar la liquidez.

Los incentivos a la internacionalización prácticamente han desaparecido. El I+D parece una marioneta que sube y baja, primero lo suprimen, luego lo incorporan; un país que quiere desarrollarse debe apostar por la investigación y la ayuda fiscal (vía deducción o subvención) es necesaria.

El tratamiento actual de la reinversión de beneficios debería revisarse para regresar a la antigua exención por reinversión, es decir no tributar si el empresario decide reinvertir el importe obtenido por la venta, para, así favorecer, la inversión en activos fijos.

Favorecer las medidas tendentes a fomentar el ahorro a largo plazo, tanto en depósitos bancarios como en fondos de pensiones, mejorando la fiscalidad de

estas formas de ahorro, revisando el tratamiento de la renta del ahorro en el IRPF (manteniéndola en el 18%) y del rescate en forma de capital de los fondos de pensiones considerando renta irregular la parte correspondiente a las aportaciones efectuadas y renta del ahorro por la parte correspondiente a la rentabilidad del plan.

LP. La situación de la economía española, propone dos grandes actuaciones que deben ir al unísono: una mejora profunda en la productividad de las empresas y una política de inversiones de gran calado. El sistema tributario español, y en particular la Hacienda Central, cuenta con dos impuestos nucleares que son fuertemente llamados en ambos vectores. El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en sus áreas de la fiscalidad de las actividades económicas y el propio Impuesto sobre Sociedades. La principal reforma en ambos tributos, debe centrarse en el fomento de la inversión, fomento que por un lado incida sobre la productividad y por otro, sobre la creación de empleo. Teniendo en cuenta que las empresas de reducida dimensión y en particular las muy pequeñas, no encuentran fácil acomodo en las fórmulas de I+ D+i, deberían ser especialmente incentivadas en la creación de empleo en el marco de fórmulas ya conocidas de deducción en la cuota y el marco general en el tipo de gravamen super reducido. Nótese que las propuestas de reforma, cabalgan de forma similar en uno u otro impuesto para conseguir, siempre en estas empresas de micro dimensión, la mayor neutralidad posible a la hora de decidir por parte del obligado tributario su estructura jurídica.

JS. Una actividad económica más sostenible y robusta ha de sustentarse en un modelo económico más productivo, más vanguardista, asentado sobre sectores generadores de mayor valor añadido, respaldado por empresas que ganen mercados internacionales, que sean capaces de competir con solvencia técnica ante los nuevos retos que se plantean en una economía globalizada. En este sentido, aun cuando las normas tributarias son importantes por cuanto pueden incidir en algunos aspectos de la economía productiva, también hemos de reconocer que su papel es secundario en relación con el desarrollo de un modelo económico menos vulnerable. La fiscalidad ha de procurar no entorpecer ni ser un obstáculo en el desarrollo de un modelo económicamente más avanzado, ser lo más neutral posible.

Centrados en la cuestión estrictamente tributaria, habría que señalar que las medidas fiscales deberían, en lo posible, incidir en esa idea de apoyo a una economía más productiva y eficaz, centrándose en las siguientes líneas de actuación: reducción del déficit público, incidiendo en el control de las distintas administraciones públicas: central, autonómica y local; ajustar los tipos impositivos del IS e IRPF al entorno de los países con los cuales estamos compitiendo; mantener, o ampliar, los incentivos relacionados con el I+D+i, en detrimento de otros que no incidan en la economía productiva, así como aquellos que ayuden a la formación de un capital humano más competitivo y productivo; e incrementar los tipos impositivos del IVA siempre y cuando se reduzcan las cuotas a pagar por los empresarios a la Seguridad Social.

¿Considera que es posible atraer inversión extranjera con medidas tributarias sin contravenir los dictados de la UE? ¿Cree que nuestro sistema tributario presenta diferencias significativas con el resto de socios comunitarios?

FC. Es bien sabido que la Comisión Europea vigila estrechamente que las normas tributarias adoptadas por los Estados miembros no infrinjan lo establecido por el Tratado CE. Y nuestro país no ha sido ajeno a diversas actuaciones de la Comisión por considerar que se vulneraba la regulación sobre ayudas estatales, como ha sido el caso de la amortización del fondo de comercio financiero que se regula en el artículo 12.5 de la Ley del Impuesto sobre Sociedades. También se han abierto expedientes por la existencia de disposiciones incompatibles con el derecho de libertad de establecimiento y de libertad de circulación de capitales que se consagra en los artículos 43 y 56 del Tratado CE. E incluso la Comisión nos ha requerido por disposiciones contrarias a las Directivas sobre concentración de capitales y sobre fusiones.

Ahora bien, el hecho de que sea preceptivo cumplir con la normativa financiera no significa que no exista un amplio margen de libertad para diseñar el sistema tributario en cada Estado miembro y, a este respecto, puede constatarse que existen diferencias apreciables en los tributos que se exigen en cada país, incluido el IVA aun teniendo un alto grado de armonización en la Unión Europea.

En concreto, a pesar de las reducciones que se han registrado en los últimos años, el tipo de gravamen general de nuestro Impuesto sobre Sociedades sigue siendo apreciablemente superior al que se aplica,

como media, en la Unión Europea (30 por ciento frente al 23,22 por ciento en 2009).

Por ello, desde diferentes ámbitos se viene reclamando una nueva reducción del tipo de gravamen general del Impuesto sobre Sociedades como forma de atraer inversión extranjera. No obstante, hay que tener en cuenta, de una parte, que la fiscalidad no es el único factor a tener en consideración en el momento de decidir una inversión y, de otra, que sería necesario compatibilizar cualquier reducción de impuestos con la solución al problema actual del déficit público.

JML. Reaccionando a botepronto, la primera respuesta que se puede dar es afirmativa, pero se ha de matizar que, en todo caso, deben respetarse los diferentes límites existentes, fundamentalmente de carácter comunitario. La armonización fiscal pretende precisamente evitar que la competencia se produzca por la vía de ofrecer ventajas fiscales en unos países frente a otros. La plena armonización es complicada, (sin que ello quiera decir que las diferencias existentes sean significativas) por lo que sigue existiendo la posibilidad de resultar atractivos frente a otros países por la brecha fiscal existente, ya que dentro del paquete fiscal destinado a combatir la competencia fiscal perniciosa, las medidas que se han adoptado son muy generalistas, limitándose a un Código de Conducta sobre la Fiscalidad de las Empresas (CCFE), un instrumento normativo para paliar las distorsiones existentes en la imposición efectiva de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses y un régimen fiscal común aplicable a los pagos de intereses

y cánones efectuados entre sociedades asociadas.

Cabe matizar, no obstante que aunque el CCFE carece de eficacia jurídica, al tratarse de soft law, su valor político es indudable. En cualquier caso, las líneas marcadas por la Unión Europea y por la OCDE, que indican el carácter lesivo de las mismas, son relativamente laxas y sobre todo están claramente establecidas, por lo que no resulta complicado establecer regímenes de atracción de inversiones que respeten dichos límites y cumplan con su finalidad. Por otra parte, el establecimiento de ventajas fiscales se ve limitado por la prohibición de Ayudas de Estado. Como es sabido, la jurisprudencia comunitaria considera que los beneficios fiscales pueden constituir Ayudas de Estado, de modo que estamos ante un límite de especial importancia, si bien debe prestarse atención especial al carácter selectivo de la medida.

Por último, las libertades comunitarias constituyen otro límite relevante. La eliminación de las barreras a tales libertades puede alcanzarse, por un lado, mediante la aplicación del principio de no discriminación por razón de la nacionalidad y, por otro, mediante la armonización de normas. En relación con esta última cuestión, la armonización es reducida en el ámbito de la fiscalidad directa y de mayor alcance en el de la indirecta. Por lo tanto, sobre todo en relación con aquél aún es posible el establecimiento de normas, y en particular de regímenes de atracción de inversiones, que podría utilizarse por el legislador español. En cuanto al principio de no discriminación será posible adoptar medidas, tanto en el ámbito del Impuesto sobre la Renta de las

Personas Físicas, como en el del Impuesto sobre Sociedades, pero respetando la jurisprudencia comunitaria sobre el citado principio. En este contexto, España acaba de modificar la normativa de no residentes, a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, introduciendo un límite a la posibilidad de aplicación del régimen de impatriados o nuevos residentes, de manera que no podrán acogerse al mismo cuando las retribuciones superen 600.000 euros anuales. Este límite, aunque debe valorarse de manera positiva desde el punto de vista del principio de capacidad económica, desincentiva la llegada a nuestro país de no residentes y no está en la línea de lo adoptado en países de nuestro entorno.

En relación con las diferencias entre países, un tratamiento fiscal favorable de los nuevos no residentes es frecuente en el Derecho comparado, retrasándose la adquisición de residencia o limitando la tributación de los nuevos residentes. Dentro de la Unión Europea, cabe citar, entre otros, a Bélgica, donde los no nacionales que trabajan temporalmente en un grupo multinacional como altos ejecutivos o especialistas tributan como no residentes, los Países Bajos, donde a los impatriados altamente cualificados, con dos o más años de experiencia en sectores deficitarios en el mercado laboral interno, se les aplica una reducción en la base del 30% de su sueldo, pudiendo optar por ser tratados como no residentes durante dicho período. En Francia, el régimen de los impatriados supone la exención durante cinco años del bonus o compensación percibido por el desplazamiento a Francia y, si se solicita, una exención del 30% del resto de las remuneraciones. En Portugal se ha establecido

recientemente un régimen de residentes “no habituales” del que pueden beneficiarse, durante un período de diez años, quienes adquieran la residencia a partir del 1 de enero de 2009. Por supuesto, nuestro país presenta diferencias significativas en relación con otros países de la Unión Europea en el nivel de territorialización del sistema impositivo.

JM. La verdadera ausencia de armonización fiscal en el ámbito de la UE respecto de la imposición directa choca frontalmente con las medidas que desde la Comisión europea se vienen aplicando. Medidas tendentes al favorecimiento de la internacionalización de las empresas residentes en territorio español y, por ende, favorecedoras de inversiones extranjeras que utilicen a España como centro operacional se han visto penalizadas por la UE. ¿Hubiera pasado esto mismo si afectara a Francia, Alemania, Reino Unido o Italia?

Conceptos como el de “ayudas de estado” no se han mantenido estables en los últimos años. La Comisión Europea, mediante Decisión C (2006) 444 final, de 22 de marzo de 2006, adoptada en el asunto de Ayuda de Estado nº E 22/2004-España, consideró que la Deducción por Actividades de Exportación (DAE), regulada por el artículo 37 del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades (TRLIS), ofrecía una ventaja con arreglo al artículo 87 de Tratado de la Comunidad Europea al liberar a sus beneficiarios de cargas fiscales que normalmente soportarían en el curso de sus actividades empresariales y tenía la consideración de ayuda de estado no compatible con el mercado común en la medida que podía afectar a la competencia y los

intercambios entre Estados miembros, recomendando eliminar gradualmente la deducción en un plazo que debe finalizar el 1 de enero de 2011.

Esta deducción tiene ya sus días contados, independientemente del país en que hubiera invertido el sujeto pasivo español.

Este criterio no es el mismo que ha sido utilizado por la propia Comisión en el caso del artículo 12.5 de TRLIS, por el que las empresas españolas que adquieran una participación igual o superior al 5% del capital de entidades no residentes puedan amortizar el fondo de comercio financiero (FdCF), con el límite máximo anual de un 5% anual.

La Comisión Europea inició un procedimiento formal de investigación para determinar si esta amortización fiscal del FdCF puesto de manifiesto en adquisición de participaciones significativas de entidades no residentes era una ayuda de Estado de las prohibidas en el artículo 87.1 del Tratado CE.

El 28-10-2009, el Colegio de Comisarios adoptó una decisión relativa al expediente sobre el régimen de amortización del FdCF, por la que se declaraba este régimen ayuda de estado ilegal para operaciones de toma de participaciones dentro de la UE.

La Decisión ha considerado la existencia de confianza legítima para aquellas operaciones realizadas, con carácter previo a la apertura del procedimiento de investigación. Ello implica que las operaciones realizadas antes del 21.12.2007 no se verán afectadas por la devolución de las ayudas que el ordenamiento comunitario establece para los casos de ayudas de

estado ilegales. Y aún queda pendiente la segunda Decisión de la Comisión, respecto de la toma de participaciones fuera de la UE; al parecer, la Comisión puede llegar a admitir como válidas las deducciones aplicadas a las inversiones efectuadas fuera de las fronteras comunitarias, aunque reconsiderando el porcentaje por el que se deba considerar una inversión significativa.

Este cambio radical de criterio de la Comisión, ¿es consecuencia de la grave crisis económica que afecta a las economías europeas? No lo sé, pero la DAE fue guillotizada de cuajo, mientras que el FdCF ha tenido un planteamiento más benévolo al distinguir *i)* la localización geográfica de la inversión (dentro o fuera de la UE) y *ii)* la fecha de apertura del procedimiento de investigación como frontera determinante para la consideración de “ilegalidad”.

Ambos incentivos han sido claramente favorecedores de la salida de las empresas españolas al exterior; ésta fue, claramente, la voluntad manifestada por los distintos Gobiernos y el espíritu que motivaba la modificación normativa. Y, hoy, en una economía española marcada por la drástica reducción de los ingresos fiscales, son las empresas que han salido al exterior –“estas grandes favorecidas por la ayuda de estado”– las que mejor comportamiento recaudatorio están teniendo en estos momentos.

Estos planteamientos frenan cualquier posibilidad de atraer, concretamente, inversiones extranjeras bajo un estímulo de carácter fiscal. Sin embargo, la utilización de tipos impositivos, en los respectivos Impuestos de Sociedades de determinados socios europeos, netamente infe-

riores al 30% español, según los datos decisorios europeos no implican ningún tipo de ventaja competitiva y, consecuentemente, no son considerados ayudas de estado, como tampoco lo son, obviamente, las multimillonarias inyecciones de liquidez al sector bancario europeo por los propios países afectados.

Todos los esfuerzos del Gobierno español para defender la legitimidad de dichos incentivos se han visto truncados por la Comisión.

Pero no debemos dejar de señalar que el comportamiento de la inspección financiera y tributaria española, especialmente en el caso de la DAE, ha truncado, también, cualquier pretensión de reconocimiento de los beneficios “explotados” desde la UE, por la vía de negar, en el caso, concretamente, de la exportación de servicios, los planteamientos que el propio Gobierno español argumentó ante Bruselas. Sería recomendable un acercamiento entre las partes que permitiera avanzar en la resolución del problema teniendo en cuenta las posturas de todos.

- LP. No existe a nivel europeo una fiscalidad del capital homogénea ni en los tipos de gravamen ni a la hora de conformar las bases imponibles, también se dan diferencias relevantes en la propia definición de los hechos imponibles, países como Holanda y la propia Inglaterra, por no mencionar a la paradigmática Irlanda, son ejemplos especialmente iluminadores. La fiscalidad del capital, al enfrentarse a la elección por pies del contribuyente, debe construirse en el marco de una fiscalidad especialmente atractiva, evitando a toda costa situaciones aparentemente bondadosas respecto la justicia tri-

butaria, que a la hora de la verdad consiguen efectos perversos tanto respecto de la recaudación y fiscalidad general como de la economía del país. Naturalmente, como decía, no existe armonización en un sentido profundo de la palabra, más bien un formato que formalmente parece converger, especialmente en la imposición directa. Cada uno de los países de la Unión ha construido su propia geografía tributaria con claras estrategias de atracción competitiva de capital e inversores.

JS. Siguiendo los argumentos expuestos en el punto anterior, nuestro país debería ser capaz de atraer inversión extranjera pero no por motivos estrictamente fiscales, hemos de ofrecer algo más, que creo que lo ofrecemos. Sin embargo, es cierto que otros países han utilizado ciertas maniobras fiscales, como la rebaja de los tipos impositivos en el Impuesto sobre Sociedades, a modo de señuelo para fijar en su territorio el centro de operaciones de empresas inversoras. Esa política agresiva de tipos en otros territorios podría desincentivar posibles inversiones en territorio español, lo cual, quizá, debería hacer reflexionar a nuestras autoridades fiscales en ese sentido, y jugar las mismas cartas que los países de nuestro entorno, compitiendo en la captación de inversión extranjera. Es cierto que esta confrontación tributaria va en contra de una posible armonización fiscal, la cual parece que todavía está muy lejos de alcanzar, tanto en la imposición directa, con el ejemplo de los tipos o del cálculo de la base imponible, como de la indirecta con dispares tipos impositivos en el IVA, aun cuando este impuesto sea el más armonizado y su regulación está muy condicionada por los criterios de las

Directivas Comunitarias. Esa ha sido la política de los Estados miembros de la UE en materia de competencia tributaria, tratando de evitar que otro tipo de medidas fiscales infringiesen las normas establecidas en el Tratado de CE. Hemos de recordar que en relación con este tema España ha sido acusada de vulnerar la regulación sobre ayudas estatales, con el caso, entre otros, de la amortización del fondo de comercio financiero. Por tanto, en función a nuestros intereses, España ha de ajustar su fiscalidad a los mandatos del Tratado de la CE y a la vez jugar con la libertad que éste permite, a cada estado, en cuanto a los fundamentos de su sistema tributario.

¿Teniendo en cuenta la preocupación generalizada en los países de nuestro entorno por el fraude fiscal, podría apuntar medidas concretas para reducirlo?

FC. Todas las administraciones tributarias dedican enormes medios y recursos en la lucha contra el fraude fiscal. A este respecto, frecuentemente se adoptan medidas legislativas con la finalidad de atajar las nuevas modalidades de fraude que van apareciendo. Además, de forma periódica las administraciones tributarias establecen planes específicos de lucha contra el fraude fiscal.

En este contexto, resultaría presuntuoso por mi parte intentar sugerir medidas novedosas para reducir el fraude fiscal como si a nadie se le hubiese ocurrido con anterioridad.

No obstante, me gustaría señalar una situación paradójica, en mi opinión, que se produce en nuestro país. En efecto, de una parte, la información de carácter fis-

cal que se exige a las empresas es exhaustiva, de modo que la Administración tributaria tiene en su poder numerosos datos de los contribuyentes. Y de otra, el nivel de fraude fiscal –según todos los estudios que se han realizado hasta ahora– es muy elevado.

Parece, por tanto, que existe una parte de nuestra economía que se encuentra perfectamente controlada y sobre la que inciden especialmente las actuaciones de la Administración tributaria planteando, fundamentalmente, una interpretación de la norma tributaria distinta de la aplicada por los contribuyentes.

En cambio, la denominada economía sumergida se desarrolla sin que, aparentemente, existan actuaciones específicas que intenten descubrirla, investigarla y, por ende, reducirla de forma apreciable.

En definitiva, quizás habría que revisar la forma de actuar de la Administración tributaria en la lucha contra el fraude fiscal.

JML. El fraude fiscal al igual que otras conductas reprobables (sean o no delictivas) constituye un fenómeno que no puede combatirse de forma aislada o unilateralmente por un país. De la misma manera, no sirve una sola forma de encararlo, por lo que en nuestra opinión se han de combinar diversas alternativas. En relación a la lucha conjunta y no individual, cabe destacar las medidas adoptadas en el ámbito comunitario con el fin de reforzar, además de la normativa. Por otra parte, las prácticas de cooperación y de asistencia en las tareas de recaudación son indispensables. En esta línea se acomete la revisión de la Directiva sobre la Fiscalidad del Ahorro, así como una nueva Directiva sobre Cooperación

Administrativa. La incorporación de estas normas, una vez que hayan sido aprobadas, mejorará sin duda la lucha contra el fraude en España.

En relación al combate desde diferentes frentes, por un lado, se requiere la detección de dichas conductas y la consecuente regularización tributaria. Es importante que se conozcan y estudien, mediante investigación empírica, los sectores en los que el fraude es una realidad más acuciada y que en ellos se empleen los máximos medios, concentrándose el esfuerzo y los recursos en sectores y actividades donde la detección sea más rentable, mediante sistemas de incentivos adecuados. Por otro lado, los poderes públicos deben encaminarse a evitar que esos incumplimientos tengan lugar, incidiendo en el carácter disuasorio de la lucha contra el fraude y a la vez favoreciendo el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales. En el ámbito interno también es necesario reforzar la colaboración e intercambio entre los diferentes niveles de actuación, particularmente entre los diversos niveles descentralizados de la administración pública.

Finalmente, se requieren esfuerzos de concienciación de la ciudadanía. El pago de impuestos no constituye únicamente una forma de obtener recursos para financiar los servicios públicos, sino que además conlleva un componente redistributivo que tiene beneficios también en cohesión social. Si somos capaces de explicar los beneficios de esto, los ciudadanos lo internalizarán y, de esta forma, comprenderán que eludir las obligaciones fiscales no solo detrae recursos públicos sino puede tener efectos sociales negativos que afecten también, a medio y largo

plazo, a los propios defraudadores. La concienciación ciudadana, no obstante, no se consigue a corto plazo sino que requiere de un período dilatado. Por ello, en el ámbito educativo se debiera comenzar a edades tempranas, lo que pasaría por la inclusión de programas en asignaturas como *Ética o Educación para la Ciudadanía*.

Por último, y de acuerdo con el principio de proporcionalidad, parece importante que las respuestas frente a las diversas modalidades de fraude estén bien diseñadas, de manera que las reacciones más duras se reserven para aquellos casos más graves, intentando que los ejemplos supongan un añadido disciplinario a situaciones que son difíciles de cambiar a través de actuaciones de educación y concienciación.

JM. Posiblemente, deberíamos plantear una posible “amnistía fiscal” que permitiera la afloración de dinero “fresco” en España, y la determinación de nuevas bases imponibles sometidas a tributación como medida rápida para el aumento de los ingresos tributarios. Es evidente que, una vez más, el ocultador fiscal podría verse favorecido, pero creo que lo que nos importa es restablecer un equilibrio recaudatorio.

Pero amnistías fiscales aparte, fomentar la investigación de las tramas como las que gestionan el carrusel del IVA que tantos dolores de cabeza están dando a la Agencia Tributaria, revisar el tratamiento del delito fiscal para que sean juzgados aquellos que son verdaderamente defraudadores y no aquellos que han efectuado algún tipo de operaciones, consideradas como negocios simulados, y donde la ins-

pección (porque son, a veces, los más fáciles de investigar) pone todo el armamento pesado contra ellos (no siempre con éxito). Que vayan a los verdaderos defraudadores que normalmente no son sujetos pasivos en España.

Que la Agencia Tributaria siga investigando sobre la utilización de grandes cantidades de efectivo ya que, detrás de ello, existen operaciones irregulares, opacas y que, sin duda, no han tributado de ninguna manera en España.

La Agencia, a su vez también, debería flexibilizar la concesión de aplazamientos para aliviar la presión fiscal, a la vez que se busque una mayor productividad en las relaciones con los Tribunales que permitan no adormecer las deudas pendientes derivadas de sentencias. Por otra parte, resulta necesario mejorar las interrelaciones con el Ministerio de Trabajo que permitan el cruce de datos con el fin de evitar fraudes derivados de la falta de comunicación entre la Agencia y la Seguridad Social.

Pero para todo eso, hace falta fomentar la investigación en el cuerpo de inspectores, modificar los procesos en el trabajo de éstos, reorientar los planes de inspección, potenciar la sensibilización ciudadana, empezando por las escuelas, y su colaboración en la lucha contra el fraude. Pero también debería implicar una mejora en la dotación y profesionalización de los medios humanos de la Agencia.

LP. Quizás la figura más paradigmática, se centra en el control y la correcta tributación de las operaciones realizadas con paraísos fiscales, siempre que técnicamente hablando, ello sea posible. En otro orden de cuestiones el ilícito tributario no

se combate a partir de actuaciones de orden compulsivo, errático, o de carácter extraordinario, sino que como es práctica habitual en los países desarrollados depende más de procedimientos recurrentes en las actuaciones, de regulación y de supervisión frente a soluciones punitivas o de cargas insostenibles. No obstante figuras como la del delito fiscal en España, deberían ser revisadas en profundidad acomodándolas a lo que el resto del entorno nos aconseja, por un lado efectividad penal en las situaciones de delito y por otro clarificación del procedimiento e identificación del mismo, así por ejemplo las figuras de razón de cuantía resultan, en mi opinión, paradigmáticamente anti-téticas con la institución.

- JS. Deberíamos comenzar señalando que el progreso técnico está permitiendo que las Administraciones Tributarias de los países modernos reciban un ingente volumen de información sobre las transacciones económicas de los contribuyentes que les sirven para controlar de una manera sencilla su fiscalidad; en algunos colectivos, en parte, en el caso de los asalariados, por ejemplo, toda. Como todos sabemos, esa información que recibe la Administración Tributaria se sustenta en un incremento continuo de las obligaciones formales de las empresas y los contribuyentes, las cuales se han convertido para algunos en una carga difícil de soportar. Lo sorprendente de esto es que, a pesar de los medios técnicos con los que cuentan y de la información que reciben las Administraciones fiscales, el fraude siga siendo muy elevado. Esto puede tener dos explicaciones: la primera, que los criterios de la Administración y de los contribuyentes no coinciden en la inter-

pretación de las normas, y la segunda, que determinados sectores de las economías modernas evaden de manera sistemática el pago de los tributos, en algunos casos en tramas perfectamente organizadas como “el efecto carrusel” en IVA, o con la emisión de facturas falsas, etc.

Por ello, algunas de las medidas que podríamos apuntar al respecto serían las de definir unas nuevas estrategias del control del fraude, con nuevos sistemas y técnicas más rentables, con una especial dedicación a los sectores y tramas que evaden la fiscalización de sus operaciones tanto a nivel nacional como internacional, hecho éste que ha de llevar aparejado una mayor colaboración entre las distintas Administraciones, controlando con más eficacia las transacciones con paraísos fiscales que escapan al fisco, y, por supuesto, las conductas delictivas, en este caso con la ayuda de cuerpos policiales especializados. Incrementar la conciencia tributaria de los ciudadanos, y favorecer el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, estableciendo unas nuevas relaciones entre la Administración y los contribuyentes, en las que el régimen sancionador se aplique a aquellas conductas realmente graves y perjudiciales para el erario público. Revisar, por lo menos en España, la figura del delito fiscal, adaptándola para penalizar los verdaderos delitos tributarios y no otro tipo de conductas. Hay que avanzar en unos planteamientos de mayor y mejor comunicación entre las autoridades fiscales y los contribuyentes, es el camino menos tortuoso para rebajar la conflictividad tributaria y mejorar la lucha contra el fraude.

¿Considera que es correcto el encaje de los sistemas tributarios local, autonómico y estatal?

JS. La ausencia en estos momentos de un modelo de financiación de las distintas administraciones, estatal, autonómica y local, en el que estén perfectamente delimitadas las competencias y responsabilidades de cada una de ellas y que, además, tenga un respaldo político sólido que permita dotarle de una estabilidad duradera al margen de los resultados que se obtengan en las diferentes elecciones legislativas, constituye, hoy en día, el problema más grave que arrastra nuestro sistema fiscal.

Lo vivido el año pasado hasta la aprobación de la Ley Orgánica 3/2009 por la que se modificó el modelo hasta entonces vigente de financiación autonómica –elevando los porcentajes de cesión, incrementando las competencias normativas y clarificando los límites para la creación de tributos propios respecto a los tributos locales– y se pospuso hasta el año 2011 el nuevo modelo de financiación local, es sumamente significativo a este respecto.

La experiencia de los últimos años ha puesto de manifiesto que nuestro modelo de financiación autonómica es inestable, pues se encuentra sujeto a constante reivindicaciones políticas sin que exista un compromiso firme y claro de corresponsabilidad fiscal aceptados por todos.

Ante esta situación algunos opinan –y puede que no les falte la razón– que la estructura territorial del Estado no se resolvió en nuestra Constitución y por ello está condicionada por las mayorías parlamentarias existentes en cada momento, por los correspondientes pactos

políticos y por las sentencias del Tribunal Constitucional. Por eso quienes así opinan consideran que la solución a este problema requiere necesariamente una reforma constitucional.

Ahora bien, si finalmente se consiguiese un modelo de financiación autonómica estable y duradero, habrá que tener presente que la creciente capacidad normativa obtenida por las comunidades en los últimos años, situación a la que se ha llegado por los pactos políticos que se han tenido que realizar para atender las demandas autonómicas, tiene que ser compatible con el principio de unidad de mercado. Asimismo, de forma paralela, es necesario dotar a las Haciendas Locales de un modelo de financiación estable, exigiendo a cambio la corresponsabilidad fiscal que le corresponda.

JML. El proceso de descentralización autonómica y local emana del deseo expreso de los diferentes entes territoriales de gestionar de forma descentralizada distintas partes del sistema tributario. Todavía no está concluido plenamente, y por tanto, aun considerando que existe un buen encaje en el momento presente, no se da el encaje definitivo. Concretamente, las CCAA han adquirido cada vez más competencias y cada vez deben ser más corresponsables, de manera que el peso de las transferencias ha de ir en descenso y la utilización de sus propios recursos se debe configurar como una realidad. En cambio, en el ámbito local, la situación es más deficiente, pues el proceso descentralizador ha ido retrasado con respecto a las CCAA. Actualmente los Ayuntamientos y Corporaciones Locales asumen muchas competencias impropias sin que

cuenten con recursos suficientes para hacerlo. La solución a este problema atañe tanto a las CCAA que deben transferir los recursos necesarios para el sustento de las competencias que no asumen, como al Estado, que debe vertebrar el proceso descentralizador. Por otro lado, la descentralización necesariamente genera diferencias, ya que un proceso de dicha naturaleza pretende, en definitiva, satisfacer necesidades y preferencias que pueden ser diferentes en distintos territorios. No obstante, existen ciertos umbrales mínimos que deben mantenerse en cualquier territorio en cuanto a los servicios y recursos con los que se cuenta, y en este aspecto, tanto el Estado como las CCAA y el nivel local deben instrumentar un sistema consensuado y que facilite la consecución de los objetivos de equidad que imperen en cada momento.

Es posible, no obstante, la adopción de medidas que permitan un encaje más correcto de los distintos niveles tributarios, o dicho de otra forma, avanzar en la coordinación (idealmente la cooperación) entre las instituciones que tienen competencias en política fiscal. Así, el sistema necesita que todas las partes implicadas introduzcan dosis de confianza mutua y lealtad institucional para mejorar los mecanismos de coordinación ya existentes o en los nuevos que se creen y que se arbitren controles para garantizar su correcto funcionamiento. En este ámbito sería adecuada la creación de un sistema multilateral, de modo que se produzca un debate entre todos los entes territoriales y una mayor transparencia en la información que permita el posterior control de la adecuación a derecho de cualquier medida que se adopte. En todo caso, cualquier reforma del sistema tributario local debe-

ría hacerse en el contexto más general de la reforma del modelo autonómico y de reformas a introducir en el sistema tributario estatal. Así, sería posible alguna reforma impositiva, fundamentalmente de carácter ambiental, que debería asignarse a uno o varios niveles administrativos, ordenar nuevas participaciones locales en tributos autonómicos y articular estructuras de coordinación y colaboración administrativa eficaces. Finalmente, cualquier reforma de la tributación local debería orientarse a reforzar el principio de corresponsabilidad fiscal, de manera que no se olvide que el incremento de competencias, tanto normativas como gestoras, tiene siempre un coste para el ciudadano y para la Administración afectada, al generarse mayores conflictos.

JM. En principio, la actual estructura tributaria española responde a una línea de actuación derivada de la propia organización territorial del Estado, prevista en el Título VIII de la Constitución. Para valorar el correcto **encaje** de los referidos sistemas tributarios me gustaría, inicialmente, señalar que, según el diccionario de la Real Academia Española, encaje significa “*ajuste de dos piezas que cierran o se adaptan entre sí*”, pero si rizamos un poco el rizo, el **encaje de bolillos**, viene definido como “*tarea difícil y delicada*”; todo ello incardinado dentro del concepto **ley del encaje** entendida como un “*dictamen o juicio que discrecionalmente forma el juez, sin atender a lo que las leyes disponen*”.

El encaje de los sistemas tributarios local, autonómico y estatal es una tarea difícil y delicada donde las piezas **no se cierran o se adaptan bien entre sí**, en la que, ade-

más, los juicios –en vía de reposición, económico y contencioso-administrativo– readaptan discrecionalmente la forma de las piezas para incrementar los ingresos que permitan el exceso de gastos o, simplemente, atendiendo a un erróneo principio de capacidad económica, sin atender claramente a lo que las leyes disponen.

En síntesis, el autonomista café para todos, desde el punto de vista fiscal, es quizá la pieza del encaje que más dificultades plantea en este desafinante concierto tributario. Los *tributos propios*, con la actual moda de los impuestos medioambientales de dudosa constitucionalidad y las innumerables tasas; los *tributos cedidos*, donde uno legisla –sin preocupaciones recaudatorias– y otro cobra, instando modificaciones legislativas que le permitan recaudar más (véase, en este sentido, el artículo 108 de la Ley del Mercado de Valores o los BICES, bienes inmuebles de características especiales, en el ámbito de IBI, por poner dos simples ejemplos de irracionalidad tributaria), y los recargos sobre los tributos estatales, por fortuna, de momento, como figura decorativa, pero que cualquier día cogen vida propia con la nueva Ley que regula el sistema de Financiación de las CC AA. La Ley 22/2009, de 18 de diciembre, entre otras cuestiones, amplía las facultades de las CC AA para regular, en el IRPF, la escala autonómica aplicable a la base liquidable y también el tramo autonómico de la deducción por inversión en vivienda habitual, así como la posibilidad de aprobar incrementos o disminuciones en las cuantías del mínimo personal y familiar. ¿Será una formalidad o una realidad?

En relación al sistema tributario estatal, desde mi punto de vista, hoy disponemos de una estructura fiscal estatal relativamente simplificada que, aunque puede, y debe, ser criticada por su, a veces, falta de seguridad jurídica; por la voracidad recaudatoria inspectora; por la aparente aplicación del principio de presunción de culpabilidad; donde sobre el empresario cae todo el peso del engranaje de la gestión fiscal, sin recibir nada a cambio; éste sistema tributario estatal responde a unos principios de eficiencia, modernidad, simplificación y favorecimiento del cumplimiento de las obligaciones fiscales, bien implantados por la Agencia Tributaria y, sobre todo, por la voluntad de mejora tanto en los procesos como en los servicios. Quedan muchas cosas por mejorar, pero el camino recorrido debe invitar al optimismo, con permiso de la inspección.

El sistema tributario local, sin embargo, necesita una reforma en profundidad. Reforma que está planteada pero en la que siempre hay algún interés de Estado que impide su ejecución. La situación financiera de las Corporaciones Locales es muy delicada; los recursos son escasos y anticuados; la eficiencia es, a veces, inexistente; la necesidad obliga a que la imaginación municipal les lleve al precipicio. La reforma local es absolutamente necesaria, pero todas las partes implicadas tienen el deber, y la obligación, de sentarse, ordenada y serenamente, para construir un sistema tributario local bajo los principios de eficiencia, simplicidad y justicia tributaria.

LP. Los sistemas tributarios de las haciendas locales y comunitarias han sido desde el

principio, instituciones claramente ineficientes y deficientes respecto de la búsqueda del equilibrio presupuestario de dichas haciendas territoriales. Las fórmulas de coparticipación que hasta ahora se han arbitrado son inadecuadas, ya que ni aseguran ese principio de equilibrio presupuestario, ni permiten al ciudadano percibir ese análisis coste beneficio tan necesario en las democracias desarrolladas.

- JS. A pesar de que la configuración de nuestro sistema tributario ha sido muy estable en los últimos años en cuanto a los tributos que lo han sustentado: IRPF, IS, IVA, IBI, IAE, etc..., es verdad que con la evolución de la estructura del Estado hacia un modelo descentralizado, con mayor capacidad normativa de las Comunidades Autónomas, y contrayendo cada vez más funciones, compromisos y tareas, con peligro de romper la unidad de mercado, y con unos Ayuntamientos que han asumido unas competencias cada vez mayores, lo que les ha supuesto un desequilibrio creciente de sus finanzas, el modelo ha perdido eficacia y se han diluido las competencias y responsabilidades de cada una de las Administraciones, provocando una cierta inestabilidad financiera. Por ello, se debería de reflexionar sobre un nuevo modelo tributario con unas competencias claramente definidas, basadas en el equilibrio presupuestario y con un horizonte temporal, para el medio y largo plazo, de continuidad y estabilidad. Esta tarea no debería de postergarse, es una responsabilidad de todos, y un seguro de convivencia.

